

STAVEBNÍ PRÁVO

B U L L E T I N

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

1 / 2023

ČESKÁ SPOLEČNOST PRO STAVEBNÍ PRÁVO
MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ
MINISTERSTVO PRŮMYSLU A OBCHODU

Autoři tohoto čísla:

Mgr. et Mgr. **Barbora BALNEROVÁ**, Odbor územního plánování a stavebního řádu, Krajský úřad Moravskoslezského kraje | Mgr. **David DVOŘÁK**, LL.M., Ph.D., Advokátní kancelář David Dvořák | JUDr. **Emil FLEGEL**, Česká společnost pro stavební právo | JUDr. **Jakub HANÁK**, Ph.D. & Ph.D., Katedra práva životního prostředí Právnické fakulty Masarykovy univerzity | prof. JUDr. **Karel MAREK**, CSc., rozhodce Rozhodčího soudu při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR | Mgr. **Martina PAVELKOVÁ**, Odbor územního plánování a stavebního řádu, Krajský úřad Moravskoslezského kraje | Ing. **Václav PECH**, Úřad pro zatupování státu ve věcech majetkových | Ing. Mgr. **Jan STRAKOŠ**, LL.M. ředitel Odboru živností a spotřebitelské legislativy MPO | Mgr. **Martin STUDNIČKA**, Kancelář veřejného ochránce práv | Ing. arch. **Kateřina SZENTESIOVÁ**, Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy | Mgr. **David VÁVRA**, Kancelář veřejného ochránce práv

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZÁKONY ■ ANALÝZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

OBSAH

Studie – Úvahy – Analýzy

Příběh o incidenčním přezkumu a územním plánu – zatím bez konce,

Kateřina Szentesiová10

Autorka v článku analyzuje rizika a důsledky incidenčního přezkumu územního plánu na příkladu konkrétního rozsudku Městského soudu v Praze v roce 2022. V obecné rovině pak autorka vyzdvihuje důležitost územního plánu jako stabilního nástroje rozvoje obce.

Spekulativní potenciál pozemku při stanovení náhrady za vyvlastnění,

Jakub Hanák18

Článek se zabývá výkladem ustanovení § 10 odst. 5 zákona o vyvlastnění týkajícího se stanovení ceny pozemku nebo stavby pro účely stanovení náhrady. Na konkrétním příkladu rozsudku Nejvyššího soudu uvádí autor širší souvislosti, upozorňuje na řešení identické problematiky v zahraničí a věnuje se i úvahám de lege ferenda v souvislosti s připravovaným návrhem nového zákona o vyvlastnění.

K rychlejšímu řešení sporů ve výstavbě v rozhodčím řízení, Karel Marek25

Rozhodčí řízení, jako mimosoudní způsob řešení sporů, je využíván jako alternativa civilního procesu. Text pojednává o rozhodčím soudu a rozhodčím řízení s důrazem na důkazní prostředky a nový řád rozhodčího soudu při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR.

Diskuse – Polemika

Označování garáží číslem popisným/evidenčním, Martin Studnička, David Vávra 31
Autoři se v článku zaměřují na problematiku označování garáží číslem popisným a evidenčním. Na základě příkladů z praxe, se kterými se setkali, popisují specifika této problematiky a vyslovují svůj názor k metodickému doporučení Ministerstva vnitra k číslování budov.

Poznámky k „trvajícimu“ přestupku z pohledu stavebního zákona, Jan Strakoš38
V příspěvku se autor věnuje problému „trvajícího“ přestupku z hlediska jeho výskytu ve stavebním právu. Shrnuje klíčovou judikaturu vztahující se k povaze trvajícího deliktu a na konkrétním rozsudku správního soudu ilustruje, jak může být vymezení povahy deliktu na úseku stavebního zákona pro správní orgán složitou záležitostí.

Digitální technická mapa a evidence připravovaných staveb – zamyšlení nad legislativním vývojem, Martina Pavelková & Barbora Balnerová48
Cílem článku je poukázat na rizika legislativních změn schválených ve formě tzv. „přílepků“, a to v souvislosti s nedávno uplatněným pozměňovacím návrhem projednávané novely zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích, který upravuje klíčové změny v obsahu DTM a nové povinnosti s ohledem na evidenci připravovaných staveb.

Průřezové informace

Novela vyhlášky č. 441/2013 Sb., Václav Pech53
Informace o novele vyhlášky k provedení zákona o oceňování majetku, která nabyla účinnosti k 1. lednu 2023. Změny se týkaly zejména doplnění diferenční konstanty do vzorce pro roční užitek oprávněného z věcného břemene pro podzemní vedení technické infrastruktury. V přílohách se změny týkaly aktualizace cen.

Návrh nařízení Evropské unie o krátkodobých pronájmech ubytování, David Dvořák55
Článek pojednává o návrhu nařízení Evropské unie, kterým mají být online platformám zprostředkávajícím krátkodobé pronájmy ubytování a poskytovatelům tohoto ubytování uloženy určité informační povinnosti.

Na pomoc stavební praxi

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. května 2021, sp. zn. 33 Cdo 2869/2020 (odstoupení od smlouvy o dílo z důvodu zvýšení ceny určené odhadem; neplatnost právního jednání)61

Různé

Zápis z 88. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 9. 2. 2023, Emil Flegel65

Zápis z 89. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 23. 3. 2023, Emil Flegel74

CONSTRUCTION LAW

BULLETIN

LAWS ■ ANALYSES ■ STUDIES ■ OPINIONS

CONTENTS

Studies – Reflections – Analyses

- A Story about Incident Review and the Zoning Plan – Currently without an End,**
Kateřina Szentesiová10
In the article, the author analyses the risks and consequences of incident review of a zoning plan using the example of a specific judgement of the Municipal Court in Prague in 2022. At the general level, the author highlights the importance of a zoning plan as a stable tool for the development of a municipality.
- Speculative Potential of Lot when Determining Compensation
for Expropriation,** Jakub Hanák.....18
The article deals with the interpretation of Section 10(5) of the Act on Expropriation concerning the determination of a price for land or a structure for the purposes of determining compensation. On the specific example of a Supreme Court judgement, the author states the wider context, then draws attention to the solution of the same issue abroad and pays attention to de lege ferenda considerations in connection with the forthcoming draft new act on expropriation.
- On Faster Resolution of Disputes in Construction in Arbitration Proceedings,**
Karel Marek.....25
Arbitration proceedings as an out-of-court method of dispute resolution are used as an alternative to civil proceedings. The text discusses arbitration courts and arbitration proceedings with an emphasis on evidence and the new regulations for the arbitration court affiliated to the Czech Chamber of Commerce and the Agrarian Chamber of the Czech Republic.

Discussion – Polemic

Marking Garages with Conscription/Street Numbers, Martin Studnička, David Vávra.....31
In the article, the authors focus on the issue of marking garages with a conscription number and a street number. Using examples from practice that they have encountered, they describe the specifics of this issue and express their opinion on the Ministry of the Interior’s methodical recommendation of building numbering.

Notes on a “Continuing” Offence from the Viewpoint of the Construction Act, Jan Strakoš38
In the article the author pays attention to the problem of a “continuing” offence from the viewpoint of its occurrence in construction law. He summaries the key case law relating to the nature of a continuing offence and using a specific administrative court decision illustrates how the definition of the nature of an offence concerning the Building Act can be a complicated matter for an administrative authority.

Digital Technical Map and Records of Buildings Being Prepared – Thinking about Legislative Trends, Martina Pavelková & Barbora Balnerová48
The aim of the article is to point out the risks of legislative changes approved in the form of “riders” in connection with the recently applied proposal to amend Act No. 127/2005 Coll., which regulates key changes in the content of the DTM and new obligations in relation to the registration of planned construction work.

Overview information

Amendment to Decree No. 441/2013 Coll., Václav Pech53
Information about an amendment to the decree implementing the Act on Asset Appraisals that came into force on 1 January 2023. The changes include, in particular, the supplementation of a differential constant for the formula for the annual benefit of an entitled party under an easement for an underground line for technical infrastructure. The changes in the annexes concern updates to prices.

Draft EU Regulation on Short-term Rentals, David Dvořák55
The article deals with the draft EU regulation whose aim is to impose certain information obligations on online platforms providing short term accommodation rental services and on hosts providing such an accommodation.

Supporting construction practice

From a decision of the Supreme Court of 19 May 2021, file ref. 33 Cdo 2869/2020 (withdrawal from contract for work due to increase in price determined by an appraisal; invalidity of act in law)61

Miscellaneous

**Minutes of the 88th Meeting of the Planning Decisions and Construction Rules
Section of the Czech Society for Construction Law of 9 February, Emil Flegel.....65**

**Minutes of the 88th Meeting of the Planning Decisions and Construction Rules
Section of the Czech Society for Construction Law of 23 March, Emil Flegel74**

Příběh o incidenčním přezkumu a územním plánu – zatím bez konce

Kateřina Szentesiová

Příběh, který se pokusím popsat, je o tom, jak může tento kontroverzní nástroj v rukách správního soudu zasáhnout do územního plánování obce, jak hluboko do minulosti se může uplatňovat a k jakým celkem absurdním situacím může vést.

1. Rozsudek

Městský soud v Praze svým rozsudkem č. j. 6 A 62/2022-110 ze dne 3. 11. 2022 (dále jen Rozsudek) rozhodl o návrhu na zrušení Úpravy územního plánu č. U 0831/2010 ze dne 20. 4. 2010 a o návrhu na zrušení části opatření obecné povahy ze dne 12. 10. 2018 č. 55/2018 Změny územního plánu č. Z 2832/00 a rozhodl, že

- I. úprava územního plánu č. U 0831/2010 ze dne 20. 4. 2010 se ruší ke dni právní moci tohoto rozsudku;
- II. opatření obecné povahy ze dne 12. 10. 2018 č. 55/2018 Změna územního plánu č. Z 2832/00, se v textové i grafické části týkající se pozemků parc. č. XA a XB v k. ú. X, ruší ke dni právní moci tohoto rozsudku.

Rozsudek vychází ze žaloby podané u Městského soudu v Praze (dále též MS) dne 3. 8. 2022. Navrhovatel, kterým je fyzická osoba, se domáhal přezkoumání rozhodnutí žalovaného Magistrátu hlavního města Prahy (dále jen MHMP), odboru stavebního řádu ze dne 18. 5. 2022 č. j. MHMP 758677/2022, sp. zn. SMHMP 1371213/2021/STR, kterým odpůrce potvrdil rozhodnutí Úřadu městské části Praha 12, odboru výstavby ze dne 27. 5. 2021, č. j. P12 17628/2021 OVY, sp. zn. OVY/4826/2021/Št, jímž bylo vydáno rozhodnutí o umístění stavby a povolení ke kácení dřevin pro záměr stavby „Rezidence X“, X na pozemku parc. č. XA, XB v k. ú. X, a stanoveny podmínky pro umístění a projektovou přípravu stavby.

Kdo s kým, proti čemu a proti komu

Původní žalobu podal navrhovatel (fyzická osoba) společně se Společenstvím vlastníků domu X, sídlem X, v srpnu 2022. Vzhledem k nezaplacení soudního poplatku v soudem sta-

novené lhůtě však Městský soud v Praze usnesením ze dne 18. 10. 2022 č. j. 6 A 62/2022-91 **řízení vůči Společenství vlastníků domu X zastavil**. Spolu se zrušením napadeného rozhodnutí se navrhovatel domáhal i zrušení rozhodnutí prvostupňového. Současně navrhovatel prostřednictvím své právní zástupkyně navrhl, aby soud v rámci tzv. incidenčního přezkumu ve smyslu ust. § 101a odst. 1 věty druhé zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů, zrušil Úpravu územního plánu č. U 0831/2010 ze dne 20. 4. 2010, eventuálně aby zrušil Změnu územního plánu č. Z 2832/00, vydanou formou opatření obecné povahy č. 55/2018 s účinností od 12. 10. 2018, a to v textové i grafické části, pokud se týkají pozemků parc. č. XA a XB v k. ú. X.

Konkrétní obsah předmětné úpravy a změny pro nás v tomto příběhu není důležitý, podstatné je, že se jedná o úpravu a změnu míry využití, která stanovuje koeficient podlažních ploch a zeleně.¹⁾

Městský soud v Praze konstatoval, že napadené rozhodnutí vydal MHMP, odbor stavebního řádu, na základě úpravy územního plánu vydané MHMP, odborem územního rozvoje, a na základě opatření obecné povahy vydaného Zastupitelstvem hlavního města Prahy (dále ZHMP). MHMP byl v řízení jak v procesním postavení žalovaného ve věci přezkumu napadeného rozhodnutí, tak v procesním postavení odpůrce ve věci incidenčního přezkumu úpravy územního plánu i opatření obecné povahy. Dále Městský soud v Praze usnesením ze dne 24. 10. 2022 vyloučil žalobu proti napadenému rozhodnutí k samostatnému projednání a rozhodnutí pod spisovou značkou č. j. 6 A 80/2022-105. Usnesením ze dne 16. 11. 2022 tentýž Městský soud původní řízení zastavil, protože **žalobce vzal žalobu proti napadenému rozhodnutí zpět**.

Jako kůl v plotě aneb „kdybych to byl býval věděl, tak by sem sem nechodil...“

Ve hře tedy zůstal pouze incidenční přezkum a navrhovatel pak zůstal v soudním řízení o úpravě, resp. změně územního plánu sám proti MHMP. Pokud jde o změnu Z 2832/00, je třeba říci, že odpůrcem je vedle magistrátu fakticky i hlavní město Praha, které napadené opatření obecné povahy vydalo, byť v rozsudku jako odpůrce uvedeno není. Rozsah incidenčního přezkumu, jak další okolnosti nasvědčují, navrhovatel nezamýšlel a nepředpokládal. Vývoj kauzy ho zřejmě zaskočil, protože po vynesení rozsudku **odvolal svoji právní zástupkyni a vzdal se práva na náhradu škod**.

Osoba zúčastněná (investor) podala stejně jako odpůrci hl. m. Praha a Magistrát hl. města Prahy kasační stížnost se žádostí o odkladný účinek. Žádosti osoby zúčastněné soud vyhověl, posledně jmenovaným odpůrcům však odkladný účinek přiznán nebyl.²⁾ Navrhovatel se vyjádřil ke kasační stížnosti a k odkladnému účinku v tom smyslu, že napadal stavební záměr osoby zúčastněné na řízení, nicméně **nikdy nehodlal dosáhnout zrušení změny č. Z. 2832/00 a souhlasil, aby NSS přiznal kasační stížnosti odkladný účinek**.

1) Předmětnou úpravu i změnu je možné vyhledat na stránkách <https://www.praha.eu>.

2) Viz Usnesení NSS 5 As 313/2022-59 z 15. 12. 2022.

2. Retrospektiva

Územní plán sídelního útvaru a zákon č. 50/1976 Sb.

Příběh sahá více než dvacet let do minulosti a má prapůvod v roce 1999, kdy byl vydán územní plán sídelního útvaru (ÚP SÚ) hl. m. Prahy vyhláškou hl. m. Prahy č. 132/1999 hl. m. Prahy v souladu s tehdejšími právními předpisy, především stavebním zákonem č. 50/1976 Sb. Územní plán měl závaznou a směrnou část. Regulativy týkající se koeficientu míry využití území byly vyhlášeny jako **směrná část** územního plánu úřadem územního plánování. Podle tehdy platného znění stavebního zákona č. 50/1976 Sb. § 31 odst. se směrná část měnila rozhodnutím pořizovatele územního plánu, kterým byl příslušný odbor MHMP.

Zákon č. 183/2006 Sb.

Následná verze stavebního zákona č. 183/2006 Sb. s účinností od 1. 1. 2007 zachovává ve věci starých územních plánů určitou míru kontinuity, když v § 188 v odstavci (3) říká: „Při projednání a vydání návrhu změny územního plánu obce, regulačního plánu nebo územně plánovací dokumentace sídelního útvaru nebo zóny schválené do 31. prosince 2006 se postupuje podle tohoto zákona. O úpravě směrné části této dokumentace rozhoduje pro své území obecní úřad, v ostatních případech úřad územního plánování. Při úpravě se postupuje podle dosavadních právních předpisů.“

Na základě těchto ustanovení od začátku účinnosti územního plánu 1. 1. 2000 až do začátku roku 2012, trvala praxe vydávání úprav směrné části územního plánu uvedeným postupem, tedy rozhodnutím úřadu územního plánování.

Přezkumné řízení a výzva k nápravě

V lednu 2012 odbor územního plánu MHMP jako pořizovatel obdržel od Ministerstva pro místní rozvoj (dále jen MMR) sdělení o výsledku státního dozoru a výzvu k nápravě zjištěných nedostatků, která se týkala dopadů rozsudku NSS č. j. 4 Ao1/2010-43 ze dne 24. 2. 2010, podle něhož **takovou část územního plánu, která zasahuje do práv veřejnosti a vlastníků nemovitostí nelze měnit pořízením úpravy podle § 188 odst. 3 stavebního zákona, a je nutné ji považovat za závaznou část opatření obecné povahy, kterou lze měnit pouze změnou územního plánu.** ÚP SÚ HMP v té době obsahoval ve své části, která byla doposud chápána jako směrná, celou řadu regulativů včetně diskutovaného koeficientu podlažních ploch, které se měnily úpravou vydávanou MHMP.

Jak je též uvedeno v předmětném rozsudku, tuto správní praxi definitivně ukončila až rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu³⁾, dle něž index podlažní plochy je obecným regulativem prostorového uspořádání území, tedy limitem využití, jehož vymezení je závazné, přičemž **zařazení indexu podlažní plochy do směrné části územního plánu je nezákonné samo o sobě, a při zavádění nebo změně limitů prostorového uspořádání území mj. indexem podlažní plochy je třeba postupovat podle věty první ust. § 188**

3) Usnesení rozšířeného senátu ze dne 17. 9. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-116, rozsudek ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 Aos 2/2013-135.

odst. 3 stavebního zákona, tedy že tyto limity musí mít formu opatření obecné povahy. Nejvyšší správní soud dále shledal, že limit, který je nesprávně zařazen do směrné části územního plánu, lze napadnout návrhem podle ust. § 101a a násl. s. ř. s.

Náprava zjištěných nedostatků

Výzva MMR k nápravě společně s dalšími důvody vedla k tomu, že ZHMP rozhodlo svým usnesením č. 33/48 ze dne 12. 12. 2013 o pořízení celoměstsky významné změny IV ÚP SÚ hl. m. Prahy – Z 2832/00 – Změna závazné textové části ÚP. Jejím cílem bylo mimo jiné přizpůsobit územní plán aktuálnímu legislativnímu prostředí tak, aby nemohlo docházet k pochybnostem o platnosti směrné části územního plánu.

Návodem, jak při tom postupovat, bylo zdůvodnění rozsudku NSS č. j. 1 AOs 2/2013-116, v němž se mimo jiné uvádí: „Podle § 188 odst. 3 nového stavebního zákona je k úpravě směrné části územního plánu oprávněn obecní úřad či úřad územního plánování. V projednávané věci zvýšení IPP provedl Magistrát města Brna, v rámci přenesené působnosti, tj. jako samostatný správní orgán. Jím provedenou úpravu směrné části územního plánu proto nelze považovat za jednání přičitatelné obci. Skutečnost, že se zákonem založená pravomoc magistrátu k provedení takové úpravy v projednávané věci odvíjí z nesprávného směrného vymezení IPP v územním plánu, nemá za následek nicotnost takového aktu, ale pouze jeho nezákonnost. Jinými slovy, **nedojde-li zákonem stanoveným způsobem ke zrušení či změně nesprávně vymezené směrné části územního plánu, pak tato nadále platí, byť je vadná.** Budou-li však hodnoty IPP v budoucnu měněny, musí tak být učiněno pouze formou opatření obecné povahy. S ohledem na skutečnost, že **změny regulativů se musí projevit v té části územního plánu, kam jejich vymezení po právu náleží, bude na místě současně s jejich změnou hodnoty IPP ze směrné části odstranit.**“

Na základě výše uvedeného a v souladu se zadáním projektant, kterým byl Institut plánování a rozvoje hl. m. Prahy, prověřil možnost transformace celé směrné části územního plánu na závaznou, tak aby zrušil dualitu regulativů územního plánu, doposud rozdělených na směrné a závazné. Cílem bylo vyloučení rizika nezákonného postupu při využití ustanovení stavebního zákona, podle kterého úpravy směrné části územního plánu provádí ve své kompetenci pořizovatel územního plánu. V obšírném odůvodnění změny 2832/00 bylo věnováno mnoho místa potřebě přizpůsobit textovou část územního plánu současnému legislativnímu prostředí a povinnosti nápravy zjištěných nedostatků, na které Prahu upozornilo Ministerstvo pro místní rozvoj již v roce 2012.

Účelnost zapracování úprav do závazné části územního plánu změnou Z 2832/00 byla odůvodněna také tím, že úpravy byly pořízeny v dobré víře. Proti vydání a následnému užívání územního plánu s uvedenými koeficienty míry využití území jako celku od roku 2000, kdy vstoupil v platnost, až do r. 2007, kdy se územní plány staly opatřením obecné povahy, nebyla podána stížnost, proces projednání a schválení, resp. vydání územního plánu nebyl napaden a ani nadřízený orgán, kterým je MMR, až do ledna r. 2012 nevyzval Prahu v tomto směru k odstranění případných nedostatků. Jak původní, tak upravené kódy míry využití území se staly stabilní součástí aktualizovaného stavu územního plánu a po změně

Z 1000/00 vydané Opatřením obecné povahy č. 6 /2009 hl. m. Prahy jsou součástí závazného výkresu č. 4 – Plán využití ploch. Jak se uvádí v odůvodnění změny, na základě úpravy, získané v dobré víře, bylo již v mnoha případech vydáno pravomocné územní rozhodnutí, a došlo i k realizacím staveb. Zpochybnění úprav a jejich nezpracování do závazné části územního plánu by sebou neslo riziko destabilizace stavu dlouhodobě považovaného za právní stav, hrozilo by způsobit škody jak v soukromém, tak ve veřejném sektoru.

Tak snad jme tu chybu napravili, když to v zákonné lhůtě nikdo nerozporoval...?

Schválením a vydáním napadené změny č. Z. 2832/00 vydané OOP č. 55 v roce 2018 s účinností od 12.10.2018 došlo k nahrazení veškerých směrných prvků územního plánu závaznými nebo v minimálním počtu případů informativními prvky. **Kódy míry využití území byly navrženy jako závazné, přičemž jejich hodnota ani průmět do grafiky plánu se nezměnily.**

Tím měl jak pořizovatel (UZR MHMP), tak projektant (IPR Praha) zato, že původní směrné koeficienty míry využití území byly zcela nahrazeny závaznou částí územního plánu. **Minulé úpravy, prováděné v dobré víře, ale nesprávným postupem, byly jako směrná část fakticky zrušeny a nahrazeny co do jejich obsahu totožnými závaznými prvky.** Toto zabudování úprav územního plánu a projednání řádným postupem dle stavebního zákona a následným vydáním formou opatření obecné povahy mělo poskytnout vlastníkům pozemků, na nichž v minulosti došlo k úpravám, právní jistotu.

3. Současnost, aneb „Nikdo nic nikdy nemá mít za definitivní,…”

Jak již bylo řečeno, Z 2832/00 nebyla v tomto smyslu v zákonné lhůtě podle správního řádu napadena a až do roku 2022 nebyl postup, jakým se Praha vypořádala se směrnou částí územního plánu potažmo s úpravami dříve směrné části, zpochybněn⁴⁾. Až rozsudek MS v Praze z roku 2022 zrušil úpravu územního plánu U 0831 z roku 2010 a změnu Z 2832/00 z roku 2018 v části týkající se předmětných pozemků, na kterých bylo vydáno územní rozhodnutí vydané stavebním úřadem MČ Praha 12, jehož napadení, které bylo následně vzato zpět, bylo příčinou incidenčního přezkumu.

Polemika

Projektant i pořizovatel se na rozdíl od závěrů MS v Praze domnívá, že v roce 2018 došlo k nápravě nezákonného stavu v souladu s rozsudkem NSS ze dne 14. 11. 2013, č. j. 1 AOs 2/2013-135, tedy ke změně nesprávně vymezené směrné části územního plánu, a vydání dřívějších úprav formou opatření obecné povahy, přičemž všechny tzv. úpravy byly co do hodnoty a průmětů do grafické části převzaty beze změny, zdůvodněny podrobněji přílohami odůvodnění a celý postup a jeho důvody byly na mnoha stránkách podrobně popsány.⁵⁾

4) Podle soudního řádu správního lze návrh na zrušení opatření obecné povahy podat do 1 roku ode dne, kdy návrhem napadené opatření obecné povahy nabylo účinnosti. Původně správní řád žádnou lhůtu pro podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nestanovoval. Posléze byla stanovena lhůta tři roky a nyní jde již o pouhý rok.

5) Viz https://uzr.praha.eu/uzplan/uzemni_plan_hmp/OOP_55_2832/OOP.html

Městský soud však nepovažuje odůvodnění zapracování úprav do závazné části za dostatečné, když v odst. 76 Rozsudku tvrdí:

„Z uvedeného odůvodnění podle přesvědčení Městského soudu v Praze nevyplývá, zda vůbec a jak bylo v daném případě u posuzované změny zvažováno, jestli změna ploch pozemků parc. XA a XB v k. ú. X spočívající v navýšení kódu míry využití území odpovídá poměrům a možnostem využití daného území. Nelze to dovodit ani z příloh E, na které odůvodnění odkazuje, neboť z mapy, z příčného řezu plánované výstavby ani z bilancí ploch na obou dotčených pozemcích není možné zjistit nic o vlivu změny na území ani o vhodnosti navrhovaného řešení. Nelze posoudit, zda byla posuzována potřeba vymezení lokality navýšením kódu, případně alespoň typově, pro území obdobného charakteru, zda byly zváženy dopady na území, nelze zjistit ani to, na základě jakého důvodu byla vybrána právě předmětná plocha obou pozemků k poměrně výraznému navýšení kódu o několik stupňů. Z odůvodnění nevyplývá ani to, jaký veřejný zájem na navýšení kódu míry využití území byl v posuzovaném případě sledován.“

Dovoluji si s výše uvedeným tvrzením soudu polemizovat zejména ve dvou bodech:

1. Otázka dostatečnosti odůvodnění

Otázka, zda navýšení kódu míry využití území odpovídá poměrům a možnostem využití daného území, byla řešena již v při vydání původní úpravy, což bylo znovu doloženo v odůvodnění změny Z2832/00, a MS to ostatně citoval v odstavci 70 Rozhodnutí: „Z odůvodnění přijatého řešení (str. 9 odůvodnění Změny 2832/00) Městský soud v Praze dále zjistil, že v odůvodnění je odkazováno na seznam úprav, jimiž se míra využití území v průběhu platnosti územního plánu změnila, kdy tento seznam je uveden v příloze E1 odůvodnění. Dále je odkázáno na přílohu E2, v níž je dle odůvodnění „každá provedená úprava navíc doložena příloženou podkladovou dokumentací, sestávající z identifikačního listu a zákresu úpravy kódu míry využití území v měřítku výkresu územního plánu a z grafických příloh, obsahujících základní výkresy podkladové studie. Smyslem těchto podkladových studií bylo prokázat vliv úpravy na území v podrobnosti přesahující podrobnost územního plánu. Úpravy byly vždy doloženy doporučením koncepčního pracoviště (ÚRM, resp. IPR Praha jako projektanta a odborného garanta územního plánu), projednávány s příslušnými městskými částmi, dotčenými orgány státní správy, a zdůvodněny nejen textově, ale zejména již zmíněnou podkladovou studií, kterou musel žadatel prokazovat vhodnost navrhovaného řešení.“

V odst. 80 rozsudku se dále uvádí:

„Pokud má v územním plánování dojít k tomu, že je výrazně zvýšen kód míry využití území, je potřeba takový postup řádně, racionálně a transparentně odůvodnit, aby byly rozptýleny pochybnosti o libovůli a nahodilosti při rozhodování o přijetí změny územního plánu (srovnej: rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 6. 2013, č. j. 1 AOs 1/2013-85). Postačí odůvodnění obecné, neboť aplikace územního plánu na individuální skutkovou situaci je věcí stavebního úřadu (případně orgánu územního plánování). Posuzovaná Změna 2832/00 však nepodala ani obecné důvody, proč v daném případě k regulaci daného území přistoupila.“

Výše uvedené tvrzení vychází z názoru, že aktem, kterým byl zvýšen kód míry využití území, byla Z 2832/00, jenomže tato změna žádný kód míry využití podstatným (ani nepodstatným) způsobem nenavýšovala, nepřistoupila k žádné úpravě ani změně míry využití ploch, pouze potvrdila jako závazný stav územního plánu vzniklý sice nesprávným postupem, ale v dobré víře, čili zrušila pouze zařazení míry využití do směrné části, která nebyla nicotná, pouze nezákonná⁶⁾, a přijala ji beze změny hodnot jako závaznou část opatření obecné povahy.

2. Veřejný zájem

Sledovaný veřejný zájem je patrný zejména z Komplexního zdůvodnění přijatého řešení včetně vybrané varianty, kde se mimo uvádí: „Zpochybnění úprav a jejich nezpracování do závazné části územního plánu sebou nese riziko destabilizace stavu dlouhodobě považovaného za právní stav, hrozí způsobit škody jak v soukromém, tak ve veřejném sektoru (zejména v důsledku soudních žalob o náhradu škod ze strany investorů směřujících na hlavní město Prahu).“

Z výše uvedené části odůvodnění změny explicitně vyplývá, že hlavním veřejným zájmem je tu právní jistota a stabilita územního plánu. K tomu se MS v Praze vyjadřuje v odst. 77 Rozsudku:

„K potřebě právní jistoty městský soud přisvědčuje odůvodnění změny č. Z 2832/00, že veřejný zájem je třeba koordinovat se soukromým zájmem v případě, kdy je již vydáno územní rozhodnutí pro stavbu v rozsahu navýšeného kódu; to se nicméně netýká posuzovaného případu, neboť v dané věci bylo územní rozhodnutí vydáno až v roce 2022. V této souvislosti městský soud poznamenává k námitce osoby zúčastněné na řízení týkající se její dobré víry, že námitka bude posouzena v řízení o žalobě proti napadenému rozhodnutí, s přihlédnutím k tomu, že ve smyslu ust. § 101d odst. 4 s. ř. s. práva a povinnosti z právních vztahů vzniklých před zrušením opatření obecné povahy nebo jeho části zůstávají nedotčena.“

Právní (ne)jistota aneb oblečená neoblečená

Jak si to vyložit? Že by na právní jistotu ohledně platnosti územního plánu měli nárok pouze ti, kteří již mají v ruce platné územní rozhodnutí? A ostatní části územního plánu tedy platí/neplatí? Je zřejmé, že územní plán jako dohoda o území v sobě vždy ponese určitou míru nestability a nejistoty, protože může v odůvodněných případech reagovat na aktuální požadavky změnou, a také není vždy jisté, že lze na zastavitelné ploše umístit stavbu s navrhovanými parametry. Otázkou ale je, zda incidenční přezkumy nezakládají nepřiměřenou míru nestability a právní nejistoty, když zpochybňují dlouhá léta akceptovaný právní stav. Potřebě stability územních plánů a tím i právní jistoty všech zainteresovaných nasvědčuje mimo jiné zkrácení lhůty pro podání přezkumu dle správního řádu soudního ze tří let na jeden rok. Incidenční přezkumy však přinášejí přesně opačný efekt.

Příběh, který si už nikdo nepřeje, si žije vlastním životem

Příběh pokračuje navzdory tomu, že jeden z navrhovatelů hned v počátku dal tím, že nezaplatil soudní poplatek, najevo, že v soudní při nehodlá pokračovat. Druhý navrhovatel vzal

6) Viz rozsudek NSS č. j. 1 Aos 2/2013-116.

původní žalobu proti územnímu rozhodnutí zpět, a k incidenčnímu přezkumu se vyjádřil v tom smyslu, že v minulosti napadal stavební záměr osoby zúčastněné na řízení, nicméně nikdy nehodlal dosáhnout zrušení změny č. Z. 2832/00. Výslovně též upozornil, že mu přiznáním odkladného účinku kasačním stížnostem nevznikne žádná dodatečná újma.⁷⁾

Pražský územní plán se již léta potýká s problémy nekompatibility se stavební legislativou, která od dob vydání tohoto plánu zaznamenala značný vývoj. Zůstává územním plánem sídelního útvaru, a jeho platnost se stále prodlužuje. Popsaný případ ale není jen pražský problém. Rizika a důsledky incidenčních přezkumů se týkají všech územních plánů. Obecně platí, že je důležité, aby územní plány byly, pokud možno, stabilním nástrojem rozvoje obce. Zda tomu tak bude, záleží i na tom, jak dopadne náš příběh.

V době, kdy byl tento příspěvek napsán, nebyly kasační stížnosti v této věci Nejvyšším správním soudem projednány.

Použité zdroje:

Portál hlavního města Prahy [online]. Magistrát hlavního města Prahy © 2023 [cit. 20. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.praha.eu>.

Nejvyšší správní soud [online]. NSS © 2003–2023 [cit. 20. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.nssoud.cz>.

Veřejné stavební právo čekají změny[online]. *Havel & Partners* © 2023 [cit. 20. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.havelpartners.cz/verejne-stavebni-pravo-cekaji-zmeny-2/>.

Jaká je lhůta pro napadení územního plánu? [online]. *Frank Bold* © 2005–2023 [cit. 5. 2. 2023]. Dostupné z: <https://frankbold.org/poradna/obce-a-kraje/dotaz/jaka-je-lhuta-pro-napadeni-uzemniho-planu>.

7) Usnesení NSS 5 As 313/2022-59.

Spekulativní potenciál pozemku při stanovení náhrady za vyvlastnění¹⁾

Jakub Hanák

Úvod

Oceňování pozemků pro účely stanovení náhrady za vyvlastnění je jedním z nejpalcivějších a nejsložitějších problémů vyvlastňovacího řízení. Svědčí o tom i množství příspěvků publikovaných v tomto časopise²⁾ a soudních rozhodnutí. Dlouhou dobu však zůstávala překvapivě stranou pozornosti otázka, jak přistoupit k ocenění pozemků, které budou vyvlastněny, ovšem za jiných okolností by pravděpodobně mohly být využity lukrativnějším způsobem (např. k výstavbě domů k bydlení, obchodu či výrobě). Diskuse nad tímto problémem sice proběhla v roce 2017 mj. na konferenci pro znalce v Telči,³⁾ v literatuře však prvotní úvahy přinesl až nejnovější komentář zákona o vyvlastnění v roce 2020.⁴⁾ Nikdo další se ocenění podobných pozemků pro účely stanovení náhrady za vyvlastnění podle naší rešerše nevěnoval.⁵⁾ Odborná literatura „pouze“ jednoznačně vyložila, že existuje shoda na chápání principu „pole za pole“. Názor, že je nutné odhlížet od existence povoleného účelu vyvlastnění (nejčastěji dopravní stavby) na vyvlastňovaném pozemku, vyjádřili odborníci z řad právníků⁶⁾ i inženýrů.⁷⁾

Zásadním pro další směřování by měl být rozsudek Nejvyššího soudu ČR z léta 2021, který právě stanovení náhrady za vyvlastnění za takové pozemky řešil.⁸⁾ Přes jeho význam

-
- 1) Za cenné připomínky děkuji Ing. Robertu Černockému, Ph.D., vedoucímu stavebního úřadu ve Šternberku.
 - 2) HÁBA, J. K oceňování pozemků a staveb v souvislosti s výstavbou dopravní infrastruktury. *Bulletin Stavební právo* 2013, č. 2, s. 53–65, HANÁK, J. Ještě k oceňování pozemků a staveb v souvislosti s výstavbou dopravní infrastruktury. *Bulletin Stavební právo* 2014, č. 1, s. 34–40. HANÁK, J. Kompenzace za vyvlastnění v roce 2020. *Bulletin Stavební právo* 2020, č. 3, s. 27–41.
 - 3) HANÁK, J. Oceňování nemovitostí v režimu zákona o urychlení. [online] *Právnícká fakulta Masarykovy univerzity* [cit. 3. 3. 2023] <https://www.law.muni.cz/dokumenty/45422>.
 - 4) HANÁK, J. In: HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. *Zákon o vyvlastnění: praktický komentář*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 78 a 79.
 - 5) Ani VLACHOVÁ, B. *Zákon o vyvlastnění: komentář*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 40 či TRUNEČEK, J. *Liniové stavby: zákon č. 416/2009 Sb., o urychlení výstavby dopravní, vodní a energetické infrastruktury a infrastruktury elektronických komunikací (liniový zákon) a předpisy s ním související ve znění zákonů č. 237/2020 Sb. a č. 403/2020 Sb.: komentář podle stavu k 1. 6. 2021*. Praha: Leges, 2021, s. 30–35.
 - 6) HANÁK, J. *Vyvlastnění z environmentálních důvodů: současný stav a perspektivy*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 148–149, VLACHOVÁ, B. *Zákon o vyvlastnění: komentář*, s. 38 nebo GRYGAR, T., FRUMAROVÁ, K., HORÁK, O., MASARIK, M. *Vyvlastnění a vyvlastňovací řízení*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 96.
 - 7) STEČÍNSKÝ, B., ŠPAČKOVÁ, J. Inženýring železničních staveb. *Sborník z konference Železnice 2016*. Praha: SUDOP a SŽDC, 2016, s. 19.
 - 8) Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 28. 6. 2021, sp. zn. 24 Cdo 1291/2020.

na něj ale podrobněji reagoval pouze blog advokátní kanceláře Achour & Partners⁹⁾ a aktualizované vydání praktického komentáře o vyvlastnění.¹⁰⁾

V tomto článku se proto zabýváme výkladem ustanovení § 10 odst. 5 zákona č. 184/2006 Sb., o vyvlastnění, podle něhož „se cena pozemku nebo stavby pro účely stanovení náhrady určí vždy podle jejich skutečného stavu ke dni podání žádosti o vyvlastnění; přitom se nepřihlédne k jejich zhodnocení nebo znehodnocení v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění.“¹¹⁾

Nejprve jsou shrnuty klíčové závěry citovaného rozsudku Nejvyššího soudu, které jsou současně porovnány s úvahami publikovanými v odborné literatuře. Přestože se závěry soudu souhlasíme, domníváme se, že je na místě uvést některé souvislosti, kterým se soud věnovat nemohl, a upozornit na řešení identické problematiky v zahraničí. Jelikož Ministerstvo pro místní rozvoj (dále také jen ministerstvo) připravilo nový návrh zákona o vyvlastnění,¹²⁾ který obsahuje jinou formulaci pravidel pro ocenění pozemků, je poslední část věnována možným změnám v budoucnosti (zřejmě od července 2024).

Výklad Nejvyššího soudu

Předmětem vyvlastnění byly pozemky při místní komunikaci, v bezprostřední blízkosti menší obce (a současně vedle Českých Budějovic), které byly užívány jako zemědělské. K zemědělskému využití byly určeny v územně plánovací dokumentaci ještě před jejich vymezením pro stavbu dálnice D3. Současně však přiléhaly k sousedním pozemkům, které byly územně plánovací dokumentací určeny pro průmyslové, resp. komerční využití.

Soud vyložil § 10 odst. 5 zákona o vyvlastnění zakazující přihlížet mj. ke znehodnocení pozemku účelem vyvlastnění tak, že pokud cenu vyvlastňovaného zemědělského pozemku zvyšuje jeho poloha vedle odlišně účelově určených hodnotnějších pozemků (bez příčinné souvislosti s účelem vyvlastnění) a s tím se pojící spekulativní potenciál vyvlastňovaného pozemků, nelze při určení jeho obvyklé ceny od takového aspektu odhlédnout. A to i tehdy, kdy tento spekulativní potenciál nebude z důvodu uskutečnění účelu vyvlastnění nakonec naplněn. Soud si pomohl i odkazem na náš praktický komentář a svou úvahu výstižně shrnul požadavkem na přiznání náhrady ve výši umožňující pořízení zemědělského pozemku v blízkosti pozemku určeného pro komerční či průmyslové účely.

9) Náhrada za vyvlastnění: Aktuální praxe a trendy. [online] Achour & Partners [cit. 3. 3. 2023] <https://www.achourpartners.com/focuses/nahrada-za-vyvlastneni-nejvyssi-soud-judikov-al-moznost-zahrnuti-budouciho-zhodnoceni-pozemku-zmenou-uzemne-planovaci-dokumentace-uzemniho-planu-jako-faktoru-navysemi-obvykle-ceny-ve-znaleckem-posud/>.

10) HANÁK, J. In: HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. *Zákon o vyvlastnění: praktický komentář*. 2. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2022, s. 94 a 95.

11) Stejným způsobem je třeba na základě identicky formulovaného ustanovení § 3b odst. 2 liniového zákona ocenit pozemek pro účely stanovení kupní ceny pozemku potřebného pro uskutečnění vybrané stavby dopravní infrastruktury.

12) Návrh zákona o vyvlastnění. Verze z 8. 12. 2022 [online] eKLEP [cit. 3. 3. 2023] <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

Výslovně Nejvyšší soud odmítl, že by se mělo odhadovat pravděpodobné určení stavu vyvlastňovaného pozemku územním plánem k datu žádosti o vyvlastnění, pokud by se zde veřejně prospěšná stavba nerealizovala. Takové hypotetické určení pozemku by podle něj nerefletovalo jeho skutečný stav, jak vyžaduje zákon. Nepředstavovalo by ani aplikaci pravidla o nepřihlížení ke znehodnocení pozemku v souvislosti s účelem vyvlastnění, neboť případná reálná možnost jeho budoucího zhodnocení změnou územně plánovací dokumentace (pokud by nebyly vyčleněny pro potřeby realizace účelu vyvlastnění) se promítne do zjišťování jeho obvyklé ceny: výše popsaný spekulativní aspekt je jedním z faktorů spoluvytvářejících obvyklou cenu pozemku, který je zapotřebí reflektovat v ocenění (výběru srovnávacího vzorku). Také tento názor jsme vyslovili již dříve a soud na něj též odkázal.

Širší souvislosti a doporučení pro praxi

Považujeme za přínosné zdůraznit, že stejným způsobem, který zvolil Nejvyšší soud ČR, se postupuje také ve Velké Británii či USA. Vychází to ostatně z definice obvyklé ceny, resp. tržní hodnoty, podle nichž je nezbytné přihlížet ke všem cenotvorným faktorům. Odhad tržní hodnoty (*market value*) musí ve Velké Británii vzít v potaz možné využití pozemku včetně budoucího zhodnocení v důsledku rozvoje území. Jako příklad je uváděn mj. případ, který se velmi podobá tomu, který byl řešen v analyzovaném rozsudku: skutečnost, že by se zemědělský pozemek při jeho neurčení pro vyvlastnění pravděpodobně stal využitelný pro výstavbu, má být v jeho hodnotě zohledněna, pokud by po takovém využití byla poptávka.¹³⁾ Postačí i očekávání, že bude získáno potřebné povolení.¹⁴⁾ Tyto aspekty jsou označovány jako *development a hope value*, přičemž jsou v literatuře zmiňovány prodeje podobných pozemků, úvahy a rozvojové záměry území, dostupnost dopravní a technické infrastruktury.¹⁵⁾ Pravděpodobné využití pozemku pro výstavbu v blízké budoucnosti, pokud se v důsledku poptávky po takových pozemcích projevuje v jeho ceně, musí být zohledněno při ocenění vyvlastňovaných pozemků také v USA.¹⁶⁾ Musí být přitom vzaty v úvahu právní závady či omezení daná právními předpisy.¹⁷⁾

Pro praxi (zejména znalců a vyvlastňovacích úřadů) je významné, že soud jednoznačně vyjádřil, že posouzení toho, které skutečnosti představují zhodnocení či znehodnocení oceňovaného pozemku v souvislosti s účelem vyvlastnění, a ke kterým proto nelze při oceňování přihlížet, je právního otázkou. Je tudíž úkolem vyvlastňovacího úřadu, který by jej měl promítnout do znění znaleckého úkolu.¹⁸⁾ Ten může být zadán i variantně, aby úřad mohl následně v souladu s § 10 odst. 3 zákona o vyvlastnění přiznat náhradu v takové výši, aby odpovídala majetkové

13) SHAPIRO, E., MACKMIN, D., SAMS, G. *Modern methods of valuation*. London: Routledge, 2013, s. 430.

14) BARNES, M. *The law of compulsory purchase and compensation*. Oxford: Hart publishing, 2014, s. 94.

15) DENYER-GREEN, B. *Compulsory purchase and compensation*. London: Routledge, 2014, s. 167.

16) FRANK, T. In: SCHEIDERICH, W. (ed). *Eminent domain: a handbook of condemnation law*. Chicago: American Bar Association, 2011, s. 18.

17) FRANK, T. *Eminent domain: a handbook of condemnation law*, s. 24.

18) Podle § 40 odst. 1 písm. c) vyhlášky č. 503/2020 Sb., o výkonu znalecké činnosti je zadavatel povinen sdělit skutečnosti, které podle něj mohou mít vliv na přesnost závěru znaleckého posudku.

újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění. Určení obvyklé ceny pozemku přitom zůstává otázkou skutkovou, jejíž zodpovězení vyžaduje odborné znalosti.

Pro přehlednost závěry soudu ještě jednou co nejdůležitěji shrnujeme:

1. při ocenění pozemku nelze vycházet z domyšleného (jiného) přípustného využití podle územně plánovací dokumentace za hypotetické situace, že by pozemek nebyl určen k uskutečnění účelu vyvlastnění,
2. je třeba ocenit skutečný stav pozemku, který v sobě zahrnuje i právní závady (např. existenci věcných břemen),
3. případný spekulativní potenciál pozemku (zejména blízkost existující i přípustné plánované zástavby) musí být v ceně zohledněn.

Za výstižné považujeme okolnosti (cenotvorné faktory), z nichž lze dovozovat a kvantifikovat spekulativní potenciál pozemku, které vymezili Achour & Partners.¹⁹⁾ Stěžejní bude:

- poloha pozemku (blízkost zastavěného území),
- dostupnost veřejné technické (inženýrské sítě) i dopravní infrastruktury,
- zvažovaný rozvoj lokality zahrnující i podněty ke změnám územně plánovací dokumentace či plány obcí (vyjádřené např. v pořízených územně plánovacích podkladech),
- urbanistické podmínky v území
- a limity využití území (omezení vyplývající zejména z předpisů na ochranu veřejných zájmů: kvalita půdy,²⁰⁾ ochranná pásma, chráněná území, povodňové riziko²¹⁾ apod.).

Tyto a další vlastnosti pozemku a území jako celku jsou standardně znalci při ocenění pozemku obvyklou cenou hodnoceny. Přes subjektivní přístup každého oceňovatele jsou uvedené skutečnosti kvantifikovatelné, ověřitelné a přezkoumatelné.

Inspirativní postřeh J. Večeři, že „nelze přihlížet ke zhodnocení či znehodnocení majetku spojeným s navrženým účelem vyvlastnění (např. potenciální změně hodnoty v důsledku toho, že danou lokalitou povede rychlostní komunikace),“²²⁾ byl sice Nejvyšším soudem zmíněn, vzhledem k argumentaci použité v dovolání se však soud nemusel touto otázkou zabývat. Neřešil tudíž, zda lze při určování obvyklé ceny vyvlastňované nemovitosti přihlížet ke zvýšení cenové hladiny okolních pozemků v důsledku účelu vyvlastnění (nebylo totiž zpochybněno, že vznik sousední komerční zóny není v přímé příčinné souvislosti s výstavbou dálnice D3). Běžně stavba dálnice cenu zemědělské půdy nezvyšuje, v případě pozemků se spekulativním potenciálem (výhledově využitelných pro výstavbu) tomu může být naopak.

19) Náhrada za vyvlastnění: Aktuální praxe a trendy.

20) Podle § 4 odst. 3 zákona č. 334/1992 Sb., o ochraně zemědělského půdního fondu lze zemědělskou půdu I. a II. třídy ochrany odejmout pouze v případech, kdy jiný veřejný zájem výrazně převažuje nad veřejným zájmem ochrany zemědělského půdního fondu.

21) Záplová území jsou vymezována na základě objektivně existujících důvodů (poloha nemovitosti v místě hrozcících záplav), nikoliv z vůle orgánu, který vyhradil předmětné území pro jiný účel. Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 190/2016-41.

22) VEČEŘA J. In: ŠVESTKA, J. a kol. *Občanský zákoník: komentář. Svazek III, (§ 976 až 1474)*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2022, § 1039.

Tento vliv by však zřejmě bylo možné vyloučit pouze, pokud bychom vycházeli z cen před přijetím definitivní trasy předmětného úseku dopravní stavby, což běžně bývá několik let před rozhodnutím o vyvlastnění, čímž se tento požadavek stává neproveditelným.

Ocenění pozemků se zřejmým spekulativním potenciálem bude sice obtížnější než ocenění běžného zemědělského pozemku nebo pozemku určeného pro výstavbu, bude však možné. Nicméně lze očekávat, že nebude k dispozici velké množství údajů o cenách podobných pozemků. To ztíží práci oceňovatelů a zároveň zvýší pravděpodobnost, že se bude názor více oceňovatelů rozcházet.²³⁾ Je třeba mít na paměti skutečnost, že obvyklou cenu lze pouze odhadnout (na rozdíl od ceny zjištěné vypočtené podle právně závazných vzorců, koeficientů a cen).

Na druhou stranu se nedomníváme, že lze dosáhnout kompenzace nad rámec ceny obvyklé využitím principu výhody druhé strany, která „vybírá“ znalecký posudek.²⁴⁾ A to ani u pozemků dotčených spekulativním potenciálem. Podle § 20 odst. 1 zákona o vyvlastnění se sice skutečně náhrada za vyvlastnění stanoví na základě znaleckého posudku vyhotoveného na žádost vyvlastňovaného, stále však o náhradě musí rozhodnout vyvlastňovací úřad. Ústavní soud neshledal na této právní úpravě žádný ústavně právní deficit, přičemž poukázal na pravděpodobné důsledky určování náhrady za vyvlastnění mechanicky podle posudku předloženého vyvlastňovaným: předkládání znaleckých posudků určujících nepřiměřeně vysokou, neadekvátní náhradu.²⁵⁾ Vyvlastňovací úřad však může být nucen zadat revizní znalecký posudek, aby odstranil pochybnosti o správnosti znaleckých závěrů.

Návrh budoucí právní úpravy

Podle navrženého § 23 nového zákona o vyvlastnění bude ocenění pozemku vycházet z jeho skutečného stavu ke dni podání žádosti o vyvlastnění. Formulace klíčového druhého odstavce však má být jiná než dnes: „ke zhodnocení nebo znehodnocení předmětu vyvlastnění v souvislosti s uskutečněním záměru, kterým se naplňuje účel vyvlastnění, a k navýšení hodnoty jiné nemovité věci, ke kterému došlo v rámci uzavírání smlouvy o získání práv,²⁶⁾ se při určení hodnoty předmětu vyvlastnění ve znaleckém posudku nepřihlédne.“

Podle našeho názoru nevzbuzuje otázky ani tak samotné znění ustanovení zákona jako jeho výklad v důvodové zprávě. V té se totiž píše, že „skutečný stav předmětu vyvlastnění se bude určovat podle jeho právního i faktického stavu. Pokud tedy bude například vy-

23) Dokládá to i skutkový stav, na jehož základě soudy ve výše uvedené věci rozhodovaly, třebaže se lišily i oceňovací metody jednotlivých znalců: rozmezí odhadu obvyklé ceny však nebylo mimořádně velké (od 147 do 290 Kč/m²). V řadě soudních rozhodnutích je mnohem větší.

24) Náhrada za vyvlastnění: Aktuální praxe a trendy. ACHOUR & PARTNERS [online]. [cit. 3. 3. 2023]. Dostupné z: achorpartners.com.

25) Usnesení Ústavního soudu ze dne 14. února 2017, sp. zn. I. ÚS 1350/16.

26) Výslovně je tak zobecněno pravidlo, které je dnes obsaženo pouze v § 3b odst. 2 liniového zákona, podle kterého se při ocenění nepřihlédne k navýšení obvyklé ceny jiného pozemku nebo stavby koeficienty 8, resp. 1,5.

vlastňován zemědělský pozemek, který je však územním plánem určen k zastavění, bude se při ocenění pozemku zohledňovat jeho možné využití pro zastavění.“ Jelikož drtivá většina účelů vyvlastnění vylučuje pokračování v užívání pozemku dosavadním vlastníkem (stavby dopravní infrastruktury, vodní nádrže, stavby pro obranu státu), bude pozemek zastavitelný pouze stavbou, která bude účelem vyvlastnění. K takovému zhodnocení však nebude možné přihlížet. Ministerstvo touto formulací tudíž snad chtělo zdůraznit, že je třeba přihlížet k zastavitelnosti pozemku, na kterém bude zřizováno věcné břemeno (např. vodovod přes pozemek určený k výstavbě rezidenčních nemovitostí).²⁷⁾

Za matoucí až vnitřně rozporné považujeme následující vysvětlení: „zohlední se tedy to, že zemědělský pozemek má být určen v obecné rovině ke stavbě dálnice, ale nezohlední se, jak konkrétní a již vymezený záměr stavby dálnice zhodnotí nebo znehodnotí předmět vyvlastnění. Má tím být předejito spekulacím s nemovitými věcmi, u kterých je předpoklad, že by vyvlastněním pro konkrétní záměr získaly vyšší hodnotu.“ Nemá-li se zohlednit vliv záměru stavby dálnice na cenu pozemku (zda jej „zhodnotí, nebo znehodnotí“), nelze podle nás zároveň v obecné rovině zohledňovat určení pozemku pro stavbu dálnice nebo jiný účel vyvlastnění. Přes drobné formulační změny jsme přesvědčeni, že účel a smysl navrženého § 23 odst. 2 je totožný se současným zněním § 10 odst. 5 zákona o vyvlastnění. Kriticky se ke znění důvodové zprávy vyjádřilo Ministerstvo dopravy, které v této souvislosti rovněž připomnělo existenci analyzovaného rozsudku Nejvyššího soudu.²⁸⁾

Drobný posun může spíše přinést změna obecných pravidel pro určení náhrady za vyvlastnění. Ta má být podle navrženého znění § 14 vzhledem ke všem okolnostem spravedlivá a odpovídat majetkové újmě, která vyvlastněním vznikla ke dni rozhodnutí o vyvlastnění. Vyvlastňovací úřady budou povinny se při určování výše náhrady za vyvlastnění odchýlit od ocenění pozemku znalcem, jestliže jím určená hodnota nebude vzhledem ke všem okolnostem spravedlivá. Důvodová zpráva výslovně zdůrazňuje, že nebude možné pokračovat v určování náhrady za vyvlastnění výlučně z hodnoty určené ve znaleckém posudku bez přihlédnutí k dalším okolnostem. Jelikož však ocenění má zohledňovat spekulativní potenciál pozemku, neměl by být pro odchylky od stanovené obvyklé ceny zpravidla důvod (např. kvůli nevšednosti anebo významnému historickému charakteru pozemku).

Lze dodat, že navržené ustanovení bylo v připomínkovém řízení podrobeno silné kritice nejen ze strany krajů, jejichž úřady by měly napříště o vyvlastnění rozhodovat, nýbrž i Ministerstva dopravy, Svazu průmyslu ČR a Hospodářské komory ČR. Důvodem je především neurčitost pojmu „spravedlivá náhrada“, kterou návrh zákona blíže neupřesňuje, subjektivnost jejího hodnocení a nedostatečná odborná připravenost pracovníků vyvlastňovacích úřadů při jejím hodnocení.

27) Podrobněji již HANÁK, J. Důsledky novely zákona o vyvlastnění pro znaleckou činnost a oceňování nemovitostí. *Soudní inženýrství*. 2013, č. 1, s. 28.

28) Připomínky Ministerstva dopravy ze dne 7. 12. 2022 k materiálu s názvem: Návrh zákona o vyvlastnění. In: Návrh zákona o vyvlastnění. Verze z 8. 12. 2022 [online] *eKLEP* [cit. 3. 3. 2023] <https://odok.cz/portal/veklep/material/KORNCHRDXCWU/>.

Popsané „zděšení“ považujeme za překvapivé, protože již dnes má být náhrada za vyvlastněnou věc podle § 10 odst. 3 zákona o vyvlastnění stanovena takovým způsobem a v takové výši, aby odpovídala majetkové újmě, která se u vyvlastňovaného projeví v důsledku vyvlastnění. Zákon o vyvlastnění tedy implicitně připouští, aby vyvlastňovací úřad stanovil náhradu odlišně od ceny věci stanovené znaleckým posudkem, přestože v aplikační praxi vyvlastňovací úřady nestanovují náhrady jinou částkou než tou, která je výsledkem ocenění věci znalcem.²⁹⁾ Nijak přitom nezpochybňujeme obtížnost takové úvahy a nároky, které jsou na její odůvodnění kladeny.

Závěry

Rozsudek Nejvyššího soudu ČR sp. zn. 24 Cdo 1291/2020 byl překvapivě odbornou veřejností téměř přehlédnut, přestože se zabýval oceněním pozemků, které nejsou vůbec výjimečné. Především dopravní stavby jsou totiž často trasovány v relativní blízkosti intravilánu v místech, která jsou ideální pro vznik obchodních center, skladovacích hal či průmyslových zón. Cena pozemků pro tyto účely je mnohem vyšší než cena zemědělské půdy. Patrný je i nárůst cen zemědělské půdy v blízkosti větších měst.³⁰⁾ Očekávání, že dnešní pole bude za několik let zastavěno komerčními či průmyslovými stavbami, se proto může promítnout do ceny těchto pozemků. Nejvyšší soud tuto skutečnost označil za spekulativní potenciál pozemku (bez jakýchkoliv negativních konotací) a v souladu se závěry odborné literatury i postupů v zahraničí uložil, aby byla v ocenění pozemků pro účely stanovení náhrady za vyvlastnění obvyklou cenou zohledněna.³¹⁾ Nejde o jednoduchý znalecký úkol. Přesto jsme přesvědčeni, že si s ním znalci i vyvlastňovací úřady poradí.

29) HANÁK, J. In: HANÁK, J., ŽIDEK, D., ČERNOCKÝ, R. *Zákon o vyvlastnění: praktický komentář*, s. 91.

30) Zpráva o trhu s půdou: leden 2023. [online] *farmy.cz* [cit. 7. 3. 2023] https://www.farmy.cz/download/zpravy_o_trhu/ZPRAVA-o-trhu-s-pudou-FARMYCZ-leden-2023.pdf.

31) V tomto krátkém článku jsme se nevěnovali, jakým způsobem se tato skutečnost zohlední v ocenění cenou zjištěnou, která musí být podle § 10 odst. 4 zákona o vyvlastnění také spočítána ve znaleckém posudku sloužícím jako podklad pro rozhodnutí o náhradě za vyvlastnění.

K rychlejšímu řešení sporů ve výstavbě v rozhodčím řízení

Karel Marek

Rozhodčí řízení je mimosoudní způsob řešení sporů nezávislymi a nestrannými rozhodci (ať již ad hoc nebo jako rozhodců stálých rozhodčích soudů), který bývá využíván jako **alternativa civilního procesu** při řešení sporů. Rozhodčí řízení je neveřejné, což je spolu s jeho rychlostí a obecně i nižšími náklady ve srovnání s běžným soudním řízením považováno za jeho největší výhody. To platí zejména ve výstavbě, kdy obecné soudy rozhodují spory několik let, zatím co se v rozhodčím řízení jedná o délku v týdnech. Přitom, na rozdíl od obecných soudů, se v rozhodčím řízení vybírá arbitr, a to takový, který má v oblasti značné zkušenosti.

V České republice jsou v souladu s právní úpravou tři stálé rozhodčí soudy.¹⁾ Dva jsou specializované. Jsou to Burzovní rozhodčí soud při Burze cenných papírů Praha, a. s. a Mezinárodní rozhodčí soud při Českomoravské komoditní burze. Obecným rozhodčím soudem je Rozhodčí soud při Hospodářské komoře České republiky (HK ČR) a Agrární komoře České republiky (AK ČR) se sídlem v Praze. Vzhledem k tomu, že jde o rozhodčí soud s obecnou působností, je naše pojednání orientováno na tento soud a jeho rozhodčí řád (dále též jen „řád“). Tento rozhodčí soud si přitom na základě sjednané rozhodčí smlouvy volí řada subjektů z České republiky, ze Slovenské republiky, ale také z dalších států, zejména států z Evropské unie, ale i z jiných zemí z celého světa.

Rozhodčí soud při Hospodářské komoře ČR a Agrární komoře ČR požívá mimořádné autority. O tom svědčí, že v posledních letech rozhoduje několik stovek tuzemských i mezinárodních sporů ročně. To je počet, který u jiných rozhodčích soudů v jiných zemích nebývá zdaleka dosahován.

Výhodou je, že rozhodčí nálezy jsou přitom na základě tzv. Newyorské úmluvy vykonatelné ve většině států světa. Tak široká vykonatelnost při rozhodování obecnými soudy není dána.²⁾

Ze statistických údajů plyne, že spory ze smluv o dílo ve výstavbě tvoří v rozhodčím řízení druhou nejpočetnější skupinu sporů (po sporech z kupních smluv).

1) K tomu srov.: Ve Slovenské republice se přitom rozhodčí soudy počítaly v desítkách až stovkách, a i když se jejich počet snížil, stále se z našeho pohledu může jevit jejich počet vysoký. Nadále jsou jich desítky. K těmto otázkám viz mj. KUBÍČEK, P. Rozhodcovské konanie a novela zákona o rozhodcovskom konaní. In: SUCHOŽA, J.; HUSÁR, J. (eds). *Právo, obchod, ekonomika V., sborník vědeckých prací*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košicích, 2015, s. 238–241.

2) Viz mj. JANKŮ, M. *Rozhodčí řízení. Alternativní způsoby řešení sporů*. VŠFS Praha, 2015, 143 s.

Řešení sporu před Rozhodčím soudem je výhodné, a to obecně i pro vysokou odbornost příslušných rozhodců.³⁾ Ze seznamu rozhodců si lze zvolit právě rozhodce, kteří se na otázky výstavby výrazně orientují.

Rozhodčí soud při HK ČR a AK ČR (dále též jen RS) je jednou z prvních institucí v Evropě, která nabízí také rozhodčí řízení on-line. Jedná se o novou možnost vedení rozhodčího řízení, která může být efektivním nástrojem obzvláště při řešení jednodušších obchodních sporů. Celý proces probíhá elektronicky a celé řízení může trvat zhruba třicet dnů od elektronického podání žaloby včetně zaslání příloh, přes úhradu poplatků, jmenování rozhodce, rozhodnutí a vydání rozhodčího nálezu. Rozhodčí nález je pak možné si vyžádat i v klasické listinné formě.

K zásadám rozhodování a řádu rozhodčího soudu

Rozhodování rozhodčích soudů je charakteristické:

- jednoinstančností,
- rychlým rozhodováním,
- malou formálností,
- výběrem rozhodců (rozhodce) stranami,
- rozumnými náklady,
- kvalitní administrativní podporou sekretariáty RS
- a vedením sporu a rozhodováním v souladu s určenými pravidly.

Rozhodčí soud, resp. jeho řád, umožňuje klientům ovlivnit rychlost řízení, vybrat si místo, kde bude probíhat případné ústní jednání (aby byla dostupnější účast zástupců stran a případných svědků, a to vzhledem k jejich pobytu a místu stavby), jmenovat kvalitního rozhodce a domoci se tak svých práv s tím, že rozhodčí řízení u rozhodčího soudu je ekonomicky dostupné právníckým i fyzickým osobám – tuzemským i zahraničním.

V roce 2012 byl vydán **nový řád** v návaznosti na:

- novely právních předpisů, zejména pak novelizaci zákona č. 216/1994 Sb.;⁴⁾
- získané poznatky z dosavadního projednávání a rozhodování sporů;
- záměr vytvořit jeden řád místo dvou dosavadních;⁵⁾
- tehdejší úpravu ochrany spotřebitelů.

Řád RS byl několikrát novelizován. Poslední novela je účinná k 1. 1. 2023. Z posledního znění vycházíme.

3) MATZNER, J. Rozhodčí doložka – dobrý sluha, špatný pán. In: *Právní rádce*, č. 1/2015, s. 38–39.

4) Důvody novelizací právních úprav mj. viz BĚLOHLÁVEK, A. J., KOVÁŘOVÁ, D., HAVLÍČEK, K. *Rozhodčí řízení v teorii a aplikační praxi. Sborník Pražský právnícký podzim*, 2015, 313 s.

5) Též viz LIPTÁK, F. Právne princípy v medzinárodnej obchodnej arbitráži. In: SUCHOŽA, J., HUSÁR, J. (eds.). In: *Právo, obchod, ekonomika IV., sborník vedeckých prací*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košicích, 2014, s. 547–558.

Pro rozhodování přípustných sporů před RS při HK ČR a AK ČR přitom zásadně platí, že spory rozhodují zásadně rozhodci zapsaní na listině rozhodců RS. Rozhodci musí být nezávislí a nepodjatí.⁶⁾ O vyloučení rozhodce na základě námitky podjatosti, nebo o posouzení toho, zda k opožděně podané námitce vedly důvody hodné zvláštního zřetele, rozhodují zbývající členové rozhodčího senátu. Jestliže nedojde k jejich dohodě nebo námitka směřuje proti dvěma nebo všem rozhodcům, rozhoduje předseda rozhodčího soudu (námitku může předložit k rozhodnutí předsednictvu). Předseda rozhodčího soudu rozhoduje takto rovněž o námitce podjatosti v případech, ve kterých ještě nebyl ustaven rozhodčí senát.

Ve výjimečných případech může předsednictvo rozhodčího soudu na žádost některé ze stran rozhodnout o zápisu rozhodce do listiny rozhodců tzv. ad hoc, nejde-li o jediného rozhodce (který by rozhodoval spor sám) nebo o předsedu senátu.

Není-li v rozhodčí doložce výslovně uveden počet rozhodců nebo je-li rozhodčí doložka v tomto ohledu neurčitá, rozhoduje spor podle řádu senát složený ze tří rozhodců. Nedo- hodnou-li se rozhodci v určené lhůtě ode dne oznámení o jejich jmenování na předsedovi senátu, určí předsedu senátu předseda RS.

V řádu je zavedena je i **možnost tzv. zvláštního jmenování předsedy senátu**. Ta spočívá v tom, že na žádost některé ze stran zašle rozhodčí soud stranám seznam deseti rozhodců, ze kterých předseda rozhodčího soudu hodlá jmenovat předsedu senátu. Každá ze stran pak má právo oznámit jména čtyř rozhodců, které odmítá, a předseda rozhodčího soudu následně jmenuje předsedu senátu z rozhodců, kteří nebyli žádnou ze stran odmítnuti. Tato zvláštní možnost je zpoplatněna. Tento způsob jmenování se využívá např. u „stavebních sporů“ o značné částky.

Řád deklaruje, že RS působí jako nezávislý orgán pro rozhodování sporů nezávislými a nestrannými rozhodci. Rozhodčí soud rozhoduje spory, jestliže jeho pravomoc vyplývá pro daný spor:

- z platné rozhodčí smlouvy uzavřené mezi stranami, nebo
- z mezinárodní smlouvy,
- a jde o věc, ve které lze rozhodčí smlouvu uzavřít.

Rozhodování majetkových sporů nezávislými a nestrannými rozhodci a výkon rozhod- čích nálezů upravuje, jak shora naznačeno, zákon č. 216/1994 Sb., o rozhodčím řízení a o výkonu rozhodčích nálezů (v úplném znění).

Podle tohoto zákona se strany mohou dohodnout, že o majetkových sporech mezi nimi, s výjimkou sporů vzniklých v souvislosti s výkonem rozhodnutí a incidenčních sporů, k jejichž projednávání by jinak byla dána pravomoc soudu, má rozhodovat jeden nebo více rozhodců nebo stálý rozhodčí soud (rozhodčí smlouva).

6) Viz MAISNER, M. Efektivita rozhodčího řízení. In: *Bulletin advokacie*, č. 9/2018, s. 46–50.

Podle citovaného zákona se rozhodčí smlouva může týkat i všech sporů, které by v budoucnu vznikly z určitého právního vztahu nebo z vymezeného okruhu právních vztahů (rozhodčí doložka). Jde o okruh velmi široký.

Rozhodčí doložka může znít např. takto: „Všechny spory vznikající z této smlouvy o dílo na zhotovení stavby a spory v souvislosti s ní budou rozhodovány s konečnou platností u rozhodčího soudu při Hospodářské komoře České republiky a Agrární komoře České republiky podle jeho řádu třemi rozhodci.“

Rozhodčí smlouvu (rozhodčí doložku) však lze sjednat jen ve věcech, o nichž by účastníci mohli uzavřít smír.

Arbitrabilita v českém právním řádu má zásadně objektivní charakter vymezený třemi základními podmínkami, které musí být splněny kumulativně. Musí jít o spor mezi stranami rozhodčí smlouvy, takový spor musí mít majetkový charakter a strany mohou o předmětu sporu uzavřít smír.⁷⁾ Obě strany sporu, resp. budoucího sporu, musí v rozhodčí smlouvě vyslovit souhlas s tím, aby jejich spor nebyl řešen a rozhodován obecnými soudy, ale rozhodci ad hoc nebo rozhodčími soudy.⁸⁾

Řízení před rozhodčím soudem je zásadně jednoinstanční.

Řád určuje, že spory rozhodují zásadně rozhodci zapsaní na seznamu rozhodců ke dni zahájení řízení (na tomto seznamu je dnes na 600 kvalifikovaných rozhodců z České republiky, Slovenské republiky⁹⁾ a z širokého okruhu dalších států). V seznamu jsou zapsaní renomovaní odborníci ze všech oblastí – právních, ekonomických, ale i technických.¹⁰⁾ Jsou zde i rozhodci se zaměřením na výstavbu (kteří mj. znají i příslušné obchodní zvyklosti a obchodní podmínky).

„U dobře vedeného rozhodčího soudu si lze z listiny rozhodců vybrat procesně zdatného a odborně znalého rozhodce, který rozumí problematice předmětného sporu, a bude tedy dobrým arbitrem.“ Proto existují přesvědčení, že stále rozhodčí soudy jsou tím nejlepším místem pro řešení obchodních sporů.¹¹⁾

RS řeší spory podle hmotného práva, jímž se předmět sporu řídí, a v obchodních věcech též s přihlédnutím k obchodním zvyklostem.

7) Blíže viz HORÁK, P. Objektivní arbitrabilita – možnost rozhodčího řízení. In: *Bulletin advokacie*, č. 9/2018, s. 23–25.

8) K tomu viz KINDL, M. Na co nezapomínat při sjednávání rozhodčí smlouvy. In: *Bulletin advokacie*, č. 9/2018, s. 29–32.

9) Např. ze Slovenské republiky mj. i profesoři: Mult. Dr.h.c. prof. JUDr. M. Mamojka, CSc., prof. JUDr. J. Husár, CSc., prof. JUDr. J. Suchoža, DrSc.

10) Viz rozhovor A. J. Bělohávkova s M. Karfíkovou. In: *Bulletin advokacie*, č. 9/2018, s. 11–13.

11) Rozhovor A. J. Bělohávkova s V. Horáčkem. In: *Bulletin advokacie*, č. 9/2018, s. 14–15.

Spor může být rozhodnut podle zásad spravedlnosti, avšak jen tehdy, jestliže k tomu strany rozhodce výslovně pověřily.

Je přitom určen minimální obsah žalobního návrhu a též je určeno, že žalobní návrh musí být podepsán oprávněnou osobou. Žalobce je povinen uvést v žalobě hodnotu sporu. To platí i v případech, kdy uplatněný nárok nebo jeho část má nepeněžitou povahu.

Strany sporu tím, že přijímají rozhodčí doložkou, uzavřenou ve vzájemné shodě, příslušnost rozhodce (rozhodčího soudu) projednat a rozhodnout spor, musí počítat s tím, že při řízení nebudou aplikována všechna pravidla jinak platná pro kontradiktorní řízení v civilních věcech před soudy, a že respektování všech procesních pravidel pro dokazování před soudy není v podobě řízení rozhodčího ani možné, ani vhodné.

Základní kategorií důkazních prostředků jsou důkazy listinné (např. smlouvy o dílo na zhotovení stavby, stavební deníky, protokoly o zkouškách, atesty, zápisy o předání a převzetí apod.), které s ohledem na povahu sporů ze smluv, které jsou v rozhodčím řízení projednávány, jsou většinou dostačující k prokázání skutkových tvrzení stran. Zákon ostatně stanoví, že důkazy výsledkem účastníků, svědků či znalců – tedy druhy důkazních prostředků v civilním řízení před soudy zcela běžné a možno říci zásadní – mohou rozhodčí soudy provádět pouze tehdy, jestliže se uvedené osoby k řízení dobrovolně dostaví a poskytnou výpověď. Také jiné důkazy mohou provádět jen tehdy, jsou-li jim poskytnuty. Příčinou této specifické úpravy průběhu dokazování je okolnost, že k provedení svých úkonů nedisponuje rozhodce ani rozhodčí soud státní donucovací mocí. Může se nicméně stát, že provedení některého důkazu se ukáže v průběhu řízení jako nezbytné pro zjištění skutkového stavu.

Obecně i pro rozhodčí řízení platí, že jako důkaz je možno použít vše, co může věrohodně prokázat skutkové či právní okolnosti věci, tj. toho, co je předmětem řízení nebo co z pohledu rozhodců může takové okolnosti prokázat. Přiměřené použití občanského soudního řádu (dále též jen „OSŘ“) je v daném případě možné. Skutečností ovšem zůstává, že nepůjde o postup podle občanského soudního řádu, nýbrž může jít pouze o obdobu takového postupu, kdy úprava v OSŘ slouží spíše jako vodítko. Všechny tyto důkazy však musí být, jak shora uvedeno, poskytnuty rozhodcům dobrovolně.¹²⁾

Řád též umožňuje urychlené řízení. Pro urychlené řízení jsou stanoveny podmínky vč. zvýšené poplatkové povinnosti a zkracování některých podmiňujících lhůt určených řádem obecně. Urychlené řízení při zvláštní poplatkové povinnosti je obvyklé i u rozhodčích soudů v jiných zemích.¹³⁾ Je vhodné mj. pro spory u právě probíhajících staveb.

12) Blíže viz mj. JANKŮ, M. *Rozhodčí řízení. Alternativní způsoby řešení sporů*. VŠFS, 2015, 143 s.

13) DOBIÁŠ, P. *Standardy rozhodčího řízení v nových rádech mezinárodních rozhodčích soudů*. In: *Obchodní právo*, č. 12/2014, s. 514–524.

Pro rozhodčí řízení je pak významné a typické vedení stran k vyřešení sporu smírem. Rozhodčí senát je podle okolností případu oprávněn vyzvat v každém stadiu řízení strany k uzavření smíru a uvést návrhy, doporučení a podněty, které podle jeho názoru mohou přispět k jeho uskutečnění. Uzavření smíru se ve značném počtu sporů daří.

Součástí pravidel rozhodčích soudů jsou i pravidla o nákladech rozhodčího řízení a sazebník nákladů.

Existují však i některé překážky, které mohou bránit efektivitě v rozhodčím řízení: zejména nedostatečná pozornost při výběru rozhodců, zbytečná, obsáhlá a komplikovaná podání, předkládání podání dalších a mj. podávání dalších procesních návrhů na další procesní úkony (které není nezbytné provést).¹⁴⁾

Pro rozhodčí řízení se jeví klíčové zvolení vhodného rozhodce (rozhodců). Důležité je též již v průběhu obchodního případu jeho pečlivé dokumentování a v průběhu rozhodčího řízení pečlivé provedení dokazování. Pokud nedoloží strana sporu svoje tvrzení řádnými důkazy, nemůže být rozhodnuto v její prospěch.

14) Viz KARFÍKOVÁ, M. a kol. Rozhodčí řízení; 70.výročí stálého rozhodčího soudu u nás. In: *Soukromé právo*, č. 7–8/2019, s. 2–64; MAISNER, M. Efektivita rozhodčího řízení. In: *Bulletin advokacie*, č. 9/2018, s. 46–50.

Označování garáží číslem popisným/evidenčním

Martin Studnička, David Vávra¹⁾

Označování budov čísly popisnými a evidenčními považujeme v dnešní době za naprosto běžnou věc. Podvědomě předpokládáme, že nevyvolává žádné problémy či spory. O to větší pak může být náš údiv, když na nějakou nejasnost narazíme. Nám se to stalo v případě označování garáží, které představují společně s několika dalšími druhy staveb²⁾ specifikum. Lze se totiž setkat se všemi třemi myslitelnými situacemi – garáž je označena číslem popisným, nebo číslem evidenčním, nebo není označena nijak.

Hmotněprávní úprava přidělení čísla popisného/evidenčního

Právní úpravu pro označování (tj. „číslování“) budov obsahuje zákon o oceňování majetku³⁾ a zákon o obcích.⁴⁾ První předpis definuje **budovu jako prostorově soustředěnou stavbu, která je navenek převážně uzavřená obvodovými stěnami a střešními konstrukcemi, s jedním nebo více ohraničenými užitkovými prostory**. Zákon o obcích stanoví, kdy se jaké budově a případně i jiné stavbě přiděluje číslo popisné nebo evidenční.

Ustanovení § 31 zákona o obcích obsahuje obecné pravidlo, že budova – pokud není v zákoně uvedeno jinak – musí být označena **číslem popisným**. Další ustanovení obsahují výjimky, kdy se budova označuje číslem evidenčním nebo kdy se budova neoznačuje ani číslem popisným, ani evidenčním.

Číslem evidenčním se označují stavby pro rodinnou rekreaci, stavby dočasné a budovy, které nevyžadují stavební povolení ani ohlášení stavebnímu úřadu, s výjimkou

- staveb pro chovatelství o jednom nadzemním podlaží o zastavěné ploše do 16 m² a do 5 m výšky,

1) Autoři jsou zaměstnanci Kanceláře veřejného ochránce práv. Příspěvek však vyjadřuje pouze jejich osobní názor, nikoliv názor Kanceláře nebo veřejného ochránce práv.

2) Srov. přílohu č. 4 vyhlášky č. 357/2013 Sb., o katastru nemovitostí (katastrální vyhláška), ve znění pozdějších předpisů; konkrétně stavby s kódy 9 až 21.

3) Zákon č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku a o změně některých zákonů (zákon o oceňování majetku), ve znění pozdějších předpisů.

4) Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

- zimních zahrad o jednom nadzemním podlaží a skleníků do 40 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky,
- přístřešků o jednom nadzemním podlaží, které slouží veřejné dopravě, a jiných veřejně přístupných přístřešků do 40 m² zastavěné plochy a do 4 m výšky.

Samostatnými popisnými a evidenčními čísly se neoznačují příslušenství budovy, která jsou součástí jednoho celku. Termín „součást“ ale minimálně v tomto případě zákon o obcích nepoužívá ve smyslu občanského zákoníku⁵⁾ jako neoddělitelnou část nějakého předmětu. Slovy občanského zákoníku by se jednalo spíše o příslušenství věci, tj. o vedlejší věc, která se nachází u věci hlavní, má s ní stejného vlastníka a má s ní být trvale společně užívána.⁶⁾ Zákon o obcích má tedy na mysli např.

- výrobní areál a budovy v něm,
- rodinný dům a garáž, která ale nutně nemusí být nedílnou součástí stavby rodinného domu (nachází se např. „vedle“ něj, na zahradě rodinného domu atd.).

Procesní úprava přidělení čísla popisného/evidenčního

Číslo popisné nebo evidenční přiděluje obecní úřad.⁷⁾ O přidělení čísla vydá obecní úřad vlastníku budovy písemný doklad. Obecní úřad při přidělení popisného nebo evidenčního čísla postupuje v **samostatné působnosti** a řídí se pravidly části čtvrté správního řádu,⁸⁾ obecní úřad tak nevydává rozhodnutí, kterým by zakládal právo nebo ukládal povinnost, ale jen *osvědčení*.

K uvedenému dodejme, že ne vždy se jednalo jen o *osvědčení*. Ustanovení § 8 odst. 1 vyhlášky o názvech obcí, označování ulic a číslování domů⁹⁾ rovněž bez bližších podrobností uvádělo, že o číslování budov rozhoduje městský (místní) národní výbor. Rozhodnutí městského (místního) národního výboru však mělo skrytý význam obsažený v zákoně o evidenci nemovitostí.¹⁰⁾ V období fungování evidence nemovitostí od roku 1964 do roku 1992, která byla přímou předchůdkyní dnešního katastru nemovitostí, se na základě rozhodnutí o přidělení čísla popisného a evidenčního prováděl zápis vlastnického práva k nově vzniklé stavbě ve vlastnictví občanů.¹¹⁾ Uvedené nenápadné rozhodnutí, jehož vydání stanovoval podzákonný předpis, tak mohlo mít dalekosáhlý dopad, a již tehdejší odborná literatura na dopady tohoto rozhodnutí upozorňovala nejen vlastníky staveb, ale i samotné správní orgány.¹²⁾ *„Adresné rozhodnutí národního výboru o udělení popisného (evidenčního) čísla*

5) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

6) Ustanovení § 510 odst. 1 občanského zákoníku.

7) Ustanovení § 31a odst. 1 zákona o obcích.

8) Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

9) Vyhláška č. 97/1961 Sb., o názvech obcí, označování ulic a číslování domů, účinná do 11. listopadu 2000.

10) Zákon č. 22/1964 Sb., o evidenci nemovitostí, účinný do 31. prosince 1992.

11) Ustanovení § 4 odst. 2 zákona o evidenci nemovitostí.

12) POSPÍŠIL, B. *Právní aspekty a problémy evidence nemovitostí*. 1. vydání, Praha: Academia, 1975.

*je prakticky jedinou úřední listinou, z níž může středisko geodézie vycházet při vyznačování vlastnictví ... k novostavbám občanů.*¹³⁾ Odborná literatura dokonce národní výbor naváděla k provádění šetření a hledání skutečného vlastníka stavby. „Zkušenosti z praxe však nasvědčují tomu, že otázky objasňování vlastnických či spoluvlastnických vztahů k novostavbám občanů jsou v agendě národních výborů v souvislosti s vydáváním rozhodnutí o číslování domů hrubě podceněny a zanedbávány. Týká se to zejména rodinných domků a někdy i dalších staveb v osobním vlastnictví, kdy na výstavbě se podílí více osob a jejich vzájemné poměry nejsou v průběhu stavební akce náležitě vyjasněny nebo se mění Neproověří-li si národní výbor tyto skutkové složité situace a nezjistí přesně skutečného vlastníka či spoluvlastníky se zachycením jejich podílové či bezpodílové účasti ... před vydáním rozhodnutí o přidělení popisného (evidenčního) čísla, může dojít v záznamech evidence nemovitostí k závažným rozporům se skutečností.“¹⁴⁾

Ačkoliv obecní úřad při přidělení, případně nepřidělení čísla popisného/evidenčního postupuje v samostatné působnosti, nevykonává ve věci dozor Ministerstvo vnitra. Podle § 124 odst. 1 zákona o obcích je-li usnesení, rozhodnutí nebo jiné opatření orgánu obce v samostatné působnosti v rozporu se zákonem nebo jiným právním předpisem, vyzve ministerstvo obec ke zjednání nápravy. Podle § 128 odst. 7 zákona o obcích se však předchází ustanovení nevztahuje na rozhodnutí a jiné úkony orgánů obce, které jsou učiněny podle správního řádu. A právě podle správního řádu, konkrétně podle části čtvrté, obecní úřad při přidělení čísla postupuje.

Jelikož se procesní postup obecního úřadu při přidělení čísla popisného/evidenčního řídí správním řádem, i prostředky k nápravě jeho případných pochybení vychází z tohoto právního předpisu. Proti nečinnosti, které se obecní úřad dopustí, tak může zasáhnout příslušný krajský úřad. Obecní úřad je nečinný, pokud na žádost o přidělení čísla popisného/evidenčního v přiměřené lhůtě neodpoví. Nečinností je však i situace, kdy obecní úřad v přiměřené lhůtě takové žádosti nevyhoví a číslo nepřidělí, ačkoliv byly splněny všechny předpoklady stanovené právními předpisy k tomu, aby jej přidělil. Případné zrušení nezákonného přidělení čísla popisného/evidenčního spadá do působnosti správního orgánu, který číslo přidělil, tedy obecního úřadu (§ 156 odst. 2 správního řádu).

Garáže a čísla popisná/evidenční

Garáž beze sporu naplňuje definici budovy obsaženou v zákoně o oceňování majetku, neboť se jedná o stavbu prostorově soustředěnou, navenek uzavřenou obvodovými stěnami a střešní konstrukcí a s minimálně jedním ohraničeným užitkovým prostorem. Podíváme-li se na právní úpravu přidělování čísel popisných v zákoně o obcích, zjistíme, že garáž výslovně neuvádí. V obecné rovině tedy platí, že garáž je budovou, které se přiděluje číslo popisné. Současně ale musíme být na pozoru, protože garáž se může skrývat ve výjimkách jako stavba dočasná nebo nevyžadující ani stavební povolení, ani ohlášení stavebnímu

13) Tamtéž, str. 67.

14) Tamtéž, str. 67 až 68.

úřadu, která se označuje číslem evidenčním. Může se jednat také o stavbu, které se jako příslušenství budovy a součásti jednoho celku žádné číslo nepřiděluje, tak jako je tomu u garáží na pozemcích a zahradách rodinných domů.

Může nastat situace, kdy garáž nevyžaduje ani stavební povolení, ani ohlášení stavebnímu úřadu?

Ano. Podle § 103 odst. 1 písm. a) stavebního zákona¹⁵⁾ nevyžadují ohlášení stavebnímu úřadu stavební záměry uvedené v § 79 odst. 2. V ustanovení § 79 odst. 2 písm. o) zmiňuje stavební zákon stavbu do 25 m² zastavěné plochy a do 5 m výšky s jedním nadzemním podlažím, podsklepenou nejvýše do hloubky 3 m na pozemku rodinného domu¹⁶⁾. Pod takto vymezenou stavbu můžeme zahrnout i garáž. Z uvedené definice ale plyne, že se jedná o stavbu u rodinného domu, což vede k závěru, že se bude jednat o stavbu, která k tomuto rodinnému domu náleží a představuje tak buď jeho součást, nebo příslušenství. V takovém případě ale nastane situace předvídaná v ustanovení § 31 odst. 3 zákona o obcích, kdy garáž představuje součást (příslušenství) jednoho celku, které se nepřiděluje ani číslo popisné, ani evidenční. O přidělení čísla evidenčního garáži tak lze uvažovat pouze v případě, že garáž bude stavbou dočasnou.

Panuje mezi uvedenými výjimkami nějaká hierarchie? Je podstatnější, že je garáž dočasnou stavbou, nebo že je příslušenstvím jiné budovy a součástí jednoho celku?

Ze samotného ustanovení žádná výslovná hierarchie neplyne. Podle našeho názoru má ale přednost ustanovení, podle něhož se určuje, které budovy se neoznačují ani číslem popisným, ani evidenčním. Naši úvahu stavíme na výkladovém pravidlu od většího k menšímu (a maiori ad minus); není-li číslem evidenčním označená vedlejší stavba trvalá, tím spíše by jí neměla být označena vedlejší stavba dočasná. Lze uvažovat i o tom, že ustanovení vyjmenovávající stavby, jimž se přiděluje číslo popisné a evidenční, je svou povahou „obecné“, zatímco ustanovení zavádějící z tohoto přidělování výjimky je vůči němu „speciální“. Pak by již platila klasická poučka, že úprava speciální se použije přednostně před obecnou.

Problematika řadových garáží

Zajímavou problematiku představují řadové nebo hromadné garáže. U nich totiž není na první pohled patrné, zda se jedná o jednu budovu, nebo budov několik. U řadových garáží dochází ke střetu stavební reality a právního pohledu. Ze stavebního pohledu řadové garáže budou představovat jednu budovu či jednu samostatnou hmotnou věc, protože jednotlivé garáže nelze stavebně technicky oddělit. Uvedené si můžeme představit tak, že nelze zbourat jednotlivou garáž bez dopadu na garáže sousední. Případně si takovou situaci můžeme představit jen tehdy, zůstanou-li zachovány boční stěny a odstraněna bude

15) Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů.

16) Následující výklad platí rovněž pro garáže nacházející se na pozemcích staveb pro rodinnou rekreaci.

pouze čelní a zadní stěna společně se střešní konstrukcí. Lze ale v takovém případě hovořit o absolutním zániku věci, když dvě ze čtyř obvodových zdí zůstanou zachovány?

Z občansko-právního pohledu se ale o samostatnou hmotnou věc musí jednat, protože v opačném případě by jednotlivá garáž nemohla být předmětem vlastnického práva. Obecně totiž platí, že nikdo nemůže být výlučným vlastníkem pouze součásti věci. Např. nikdo nemůže vlastnit pouze jednotlivý schod v rodinném domě nebo jednu ze čtyř plotýnek elektrického vařiče. Výjimku představují právem upravené situace – např. výlučné vlastnictví jednotky (= bytu), která je jinak nedílnou součástí bytového domu a bez prohlášení vlastníka budovy zapsaného v katastru k ní nelze nabýt vlastnické právo.

Nutno dodat, že touto otázkou se již v roce 1978 zabýval Nejvyšší soud Slovenské socialistické republiky, který ve svém stanovisku¹⁷⁾ mimo jiné uvedl: „*Je-li úmyslem občanů při výstavbě tzv. skupinových garáží zbudovat a získat samostatnou garáž do individuálního osobního vlastnictví, je třeba vlastnické vztahy k těmto garážím, pokud o nich nebyla jiná dohoda, posuzovat podle ustanovení občanského zákoníku o osobním vlastnictví jednoho vlastníka a nikoli podle ustanovení občanského zákoníku o osobním spoluvlastnictví.*“



Zdroj: archiv autorů.

Řadová garáž v Semilech. Z fotografie je patrný pozůstatek boční zdi vedlejší garáže.

Současně se jednalo na dlouhou dobu asi o poslední rozhodnutí soudu, které se dané problematiky týkalo. Jednak se nám jiné nepodařilo dohledat, jednak citované stanovisko zmiňuje komentář k občanskému zákoníku vydaný ještě v roce 1999.¹⁸⁾

17) Stanovisko ze dne 21. prosince 1978, č. j. Cpj 38/78, dostupné zde: <https://sbirka.nsoud.cz/sbirka/10743/> (ověřeno dne 23. listopadu 2022).

18) HURDÍK, Jan – KORECKÁ, Věra – FIALA, Josef. *Komentář k zákonu č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník*. ASPI – Původní nebo upravené text pro ASPI, ASPI ID: LIT16230CZ.

Novější judikatura je obecnějšího charakteru, ale současně naznačuje právní režim zdí od dělujících jednotlivé garáže. Např. v rozhodnutí z roku 2012¹⁹⁾ Nejvyšší soud dospěl k závěru, že při nedostatku úpravy v občanském zákoníku z roku 1964²⁰⁾ je třeba hledat zásady, které by nedostatek překonaly, v ustanovení § 854 obecného občanského zákoníku²¹⁾. V předmětném ustanovení obecný zákoník občanský obsahoval vyvratitelnou domněnku, že zdi mezi sousedními pozemky jsou ve společném spoluvlastnictví. Nejvyšší soud ve svém rozhodnutí vycházel z nálezů Ústavního soudu,²²⁾ dle něhož je třeba i v současné době dbát zásad obecného zákoníku občanského a vycházet z nich i při aplikaci současného práva, zejména tam, kde právní úprava vykazuje mezery, které je třeba překlenout výkladem. Pro tento postup podle Nejvyššího soudu hovoří především skutečnost, že spoluvlastnictví dělicí zdi lze zásadně považovat za spravedlivé uspořádání vztahu mezi vlastníky sousedních domů tvořících původně dům jediný, neboť pro každého z nich plní zeď stejnou funkci – ukončuje jeho dům, a každý z nich má tudíž na jejím vlastnictví rovnocenný zájem.

Občanský zákoník z roku 2012²³⁾ v ustanovení § 1024 obnovil institut rozhrady. Ačkoliv by se mohlo na první pohled zdát, že problematika řadových garáží je tím dostatečně právně ošetřena, není tomu tak. Právní úpravu týkající se rozhrad, a to jak v obecném zákoníku občanském, tak v občanském zákoníku z roku 2012, lze totiž vztáhnout pouze na vnitřní boční stěny garáží, nikoliv na jejich společnou přední a zadní stěnu, která se táhne přes několik pozemků. Zejména v případě zadní stěny lze často hovořit o monolitu, ze kterého lze jen obtížně poznat, kde jedna garáž začíná a druhá končí; v případě dvojité řady garáží se může jednat rovněž o vnitřní stěnu, která není vidět vůbec.

V případě vnitřních bočních zdí je třeba mít na paměti, že aktuální právní úprava nijak neřeší zánik vedlejší stavby. Společná zeď by tak měla zůstat společnou protože i po zániku vedlejší garáže při odstranění přední stěny, zadní stěny a střešní konstrukce zůstává rozhradou stojící na hranici pozemku dvou odlišných vlastníků. Vlastník vedlejší stavby dokonce má povinnost zdržet se takového zásahu, který by společnou zeď ohrozil.

Ministerstvo vnitra v metodickém doporučení k číslování budov (právní stav k 1. lednu 2022)²⁴⁾ vyslovilo názor, že jednotlivým řadovým garážím lze číslo popisné přidělit. Při posuzování, zda lze jednu garáž v objektu řadových garáží označit za samostatnou budovu, je potřeba vycházet z konstrukčního řešení a funkčního propojení stavby. Pokud jsou jednotlivé garáže odděleny pouze příčkami, není možné je považovat za samostatnou budovu a nelze jim přidělit číslo popisné; přidělit jej lze pouze budově jako celku.²⁵⁾

19) Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. dubna 2012, sp. zn. 22 Cdo 2005/2010, www.nsoud.cz.

20) Zákon č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, účinný do 31. prosince 2013.

21) Zákon č. 946/1811 Sb. z. s., Obecný zákoník občanský, účinný do 31. prosince 1965.

22) Nález Ústavního soudu ze dne 8. července 1997, sp. zn. III. ÚS 77/97, www.usoud.cz.

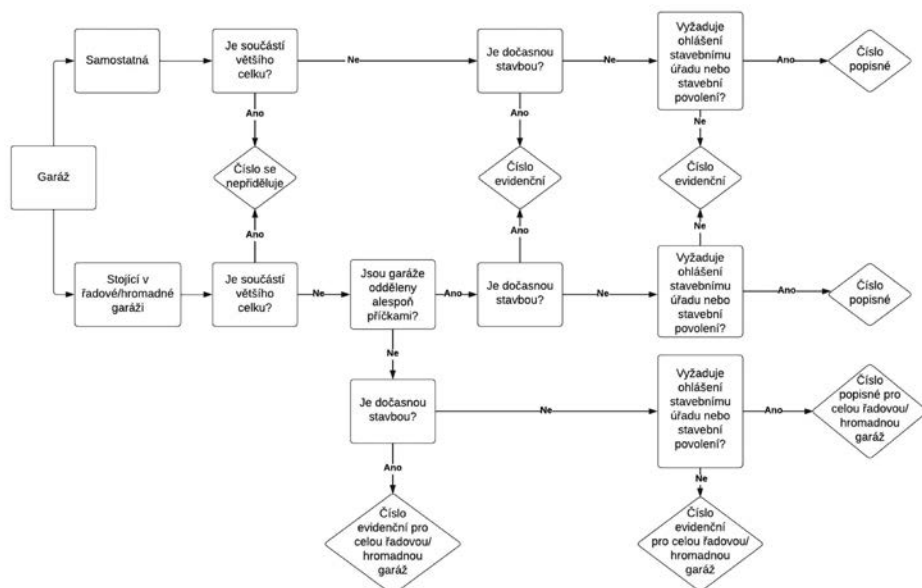
23) Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

24) Metodické doporučení k činnosti územně samosprávných celků 14.1 Číslování budov, dostupné zde: <https://www.mvcr.cz/odk2/soubor/metodicke-doporuceni-k-cinnosti-usc-c-14-1-cislovani-budov.aspx>.

25) Tamtéž str. 20.

S názorem Ministerstva vnitra souhlasíme. Pouze poslední věta, která jej konkretizuje, nám přijde příliš striktní. Obdobně jako Nejvyšší soud SSR se v tomto případě přikláníme k závěru, že návrh před stavebně-technickým provedením by měl mít právní pohled, případně původní účel výstavby společných garáží. Pohlíží-li se na hromadnou garáž jako na soubor jednotlivých staveb, tj. jednotlivých garáží, které jsou ve vlastnictví různých osob a jsou i často evidované na samostatných parcelách, pak by na každou jednu garáž mělo být nahlíženo jako na budovu, tzn. jako na prostorově soustředěnou stavbu, která je navenek převážně uzavřená obvodovými stěnami a střešními konstrukcemi, s jedním nebo více ohraničenými užitkovými prostory. Takovouto garáž by mělo být možné na žádost jejího vlastníka označit číslem popisným. Naopak číslo popisné/evidenční by se nemělo přidělit garážím, kterou nejsou odděleny zdí nebo příčkou, nýbrž třeba pouze pletivem.

Závěr



Ve výše uvedeném grafu vidíme, že při označování garáží mohou nastat všechny tři situace, které právní úprava předpokládá. Můžeme se tak setkat s garážemi označenými číslem popisným nebo evidenčním, ale i s garážemi, které žádným číslem označeny nejsou. Záležet bude na vyhodnocení, zda garáž

- představuje budovu ve smyslu zákona o oceňování majetku,
- vyžaduje stavební povolení či ohlášení stavebnímu úřadu,
- je stavbou dočasnou,
- je součástí širšího celku (např. „příslušenstvím“ blízkého rodinného domu).

V případě garáží řadových (hromadných) pak záleží rovněž na konstrukčním řešení a funkčním propojení jednotlivých garáží. O přidělení nebo nepřidělení čísla popisného/evidenčního rozhodne obecní úřad. I když jde o součást jeho samostatné působnosti, tj. o výkon samosprávy, nemůže si obecní úřad počínat libovolně. Jsou-li splněny zákonem dané předpoklady k tomu, aby číslo přidělil, obecní úřad jej přidělit musí. Pokud by v takovém případě žádosti nevyhověl, jednalo by se o jeho nečinnost. Příslušným ke zjednání nápravy je v takovém případě nadřízený úřad.

Poznámky k „trvajícimu“ přestupku z pohledu stavebního zákona¹⁾

Jan Strakoš

I. Úvod

V průběhu loňského roku jsem měl tu čest podílet se na komentáři ke stavebnímu zákonu.²⁾ Coby právníkovi zabývajícímu se problematikou veřejnoprávních deliktů správní povahy mi byla svěřena výhradně ta pasáž zákona, která pojednává o přestupcích. Právě v této pasáži jsem však narazil na několik skutkových podstat přestupků majících podobu trvajícího deliktu, které, jak jsem dále zjistil, v praxi činí problémy. Toto zjištění samo o sobě ale ještě nestálo u zrodu myšlenky sepsat tento příspěvek. Důvodem bylo především mé další zjištění, že v praxi jsou velké potíže spojeny již s pochopením samé podstaty trvajícího přestupku jako takového. Dalším klíčovým momentem byl okamžik, kdy jsem se seznámil se závěrem Krajského soudu v Praze přijatém v jeho rozsudku ze dne 22. 4. 2020, č. j. 45 A 124/2017-30, ohledně toho, kdy podle tohoto soudu dochází k naplnění skutkové podstaty přestupku postihující jednání stavebníka, jež spočívá v tom, že stavebník *v rozporu s § 108 provede stavbu bez stavebního povolení nebo společného povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném*

1) Článek byl publikován v časopisu Správní právo č. 2/2021; redakcí časopisu Správní právo byl udělen souhlas k přetištění.

2) Mám zde na mysli stále platný a účinný zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, nikoliv „nový“ stavební zákon (viz sněmovní tisk 1008), který vláda předložila poslanecké sněmovně dne 10. 9. 2020, a který v době sepsání tohoto příspěvku (tj. léto/podzim 2020), byl předmětem probíhajícího legislativního procesu.

území. Tento příspěvek jsem se proto rozhodl v části koncipovat jako obecnou analýzu recentní judikatury, jak je k trvajícím přestupkům obvykle přistupováno (i pro případnou další diskusi na toto téma) a zároveň jako jistou názorovou „oponenturu“ ke konkrétnímu závěru shora uvedeného soudu, respektive jako polemiku s tímto závěrem.

II. Trvající přestupek a jeho rozpoznání

S trvajícími přestupky se samozřejmě setkáme i na jiných úsecích veřejné správy; např. na úseku ochrany zvířat zmiňme týrání zvířat, na úseku památkové péče jde třeba o neudržování kulturní památky v dobrém stavu. Mám však za to, že právě na úseku stavebních předpisů hrají tyto přestupky poměrně významnou roli. Velká část přestupků ve stavebním zákoně totiž charakter trvajícího přestupku právě má. Co to ale vlastně znamená? Jen pro připomenutí je vhodné říci, že „trvající přestupek“ je definován v § 8 přestupkového zákona³⁾ jako přestupek, jehož známkem je jednání pachatele spočívající ve vyvolání a následném udržování protiprávního stavu nebo jednání pachatele spočívající v udržování protiprávního stavu, který nebyl pachatelem vyvolán. Vzhledem k tomu, že se zde postihuje právě ono udržování protiprávního stavu, zpravidla není možné tento druh deliktu zaměňovat s tím druhem přestupku, jehož známkem je jednání pachatele spočívající pouze ve vyvolání protiprávního stavu, známkem skutkové podstaty však již není udržování vyvolaného protiprávního stavu. Tak např. pachatel v rozporu s § 134 odst. 4 stavebního zákona neuposlechne výzvu nebo rozhodnutí stavebního úřadu k zastavení prací na stavbě. S podobnými výzvami orgánů veřejné moci, kterými se ukládá, aby jejich adresát něco vykonal, něčeho se zdržel nebo něco strpěl – buď ihned anebo v určité lhůtě – se přitom můžeme setkat v řadě jiných právních předpisů.⁴⁾

To, co činí z trvajícího přestupku pomyslný „problém číslo jedna“ (míněno v praxi), je však skutečnost, že i přes déletrvající protiprávní jednání se toto jednání má posuzovat jako jeden skutek, nikoliv jako množina skutků. Uchopení tohoto „jednoho“ skutku však nebývá pro správní orgány v praxi snadnou a vždy samozřejmou záležitostí. Jakkoliv samozřejmě záleží na okolnostech konkrétního případu, jako problematické se jeví zejména určení časového vymezení skutku, je-li při kontrole zjištěno porušení zákona, s jistotou však nelze určit přesný okamžik, kdy k rušení či ohrožování zájmu chráněného zákonem vlastně poprvé došlo. Někdy však správnímu orgánu činí problém i určení momentu, kdy a jestli vůbec došlo k „dokončení“ protiprávního jednání a zda tedy již došlo k odstranění protiprávního stavu (častý problém hledání začátku běhu promlčecí doby u takového přestupku). Složitosti tohoto deliktu pak nahrává též prostý fakt, že někdy se dá jen stěží rozpoznat.

Určení (správního) deliktu jako trvajícího se odvíjí od zvoleného způsobu interpretace platné právní normy. Jakkoli se domnívám, že by měl „vítězit“ výklad teleologický, z recent-

3) Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, v platném znění.

4) Např. podle § 10 odst. 1 zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu, v platném znění, *kdo zprostředkuje prostřednictvím prostředku komunikace na dálku kontakt poskytovatele služeb cestovního ruchu se zákazníkem za účelem uzavření smlouvy o službě cestovního ruchu podle § 1a (tétož zákona), je povinen sdělit obecnímu živnostenskému úřadu do 30 dnů od doručení jeho výzvy počet uzavřených smluv o službě cestovního ruchu za období uvedené ve výzvě atd.*

ní judikatury víceméně vyplývá, že soudy i doktrína se mnohdy přiklání ve věci určování trvajících deliktů k výkladu gramatickému, tedy k tomu výkladu, jak je předmětná skutková podstata vlastně slovně v zákoně vyjádřena. Příznačným rysem skutkových podstat, který umožňuje trvající přestupky rozpoznat (při zohlednění gramatického výkladu), tak může být i v případě stavebního zákona zejména nedokonavý vid slovesa „užívat“ v podobě „užívá“, který přímo naznačuje, že je vyžadováno trvání užívání po bližší neurčenou dobu. Například podle § 178 odst. 1 písm. h) stavebního zákona se *fyzická, právnická nebo podnikající fyzická osoba dopustí přestupku tím, že užívá stavbu nebo terénní úpravy uvedené v § 104 odst. 1 písm. e) až i) provedené bez souhlasu nebo povolení stavebního úřadu, nebo takové užívání umožní jiné osobě.*⁵⁾ Nutno ovšem poznamenat, že ne každá skutková podstata slovesem ve tvaru „užívá“ disponuje a přesto charakter trvajícího deliktu může mít. Gramatická interpretace normy proto nemusí být a někdy zpravidla ani nebývá směrodatná pro rozpoznání trvajícího přestupku. Spočívá-li navíc udržování protiprávního stavu ve vyvíjení další činnosti, v takovém případě může jít o trvající delikty činnostní povahy. Pro takové delikty je pak příznačné nejen, že je protiprávní stav vyvolán určitou činností (např. neoprávněným podnikáním), ale že je v této činnosti i nedovoleně dále pokračováno (otázkou však může být zda nahodile či soustavně). Na úseku stavebního zákona tak můžeme povahou trvající delikt činnostní spatřovat např. u přestupku v § 180 odst. 1, jehož objektivní stránka spočívá v jednání, jehož se pachatel (fyzická osoba nepodnikající) dopustí tím, že *v rozporu s § 158 provádí vybrané činnosti ve výstavbě bez oprávnění podle zvláštního předpisu*. Podmínkou naplnění tohoto deliktu tedy je, že vybrané činnosti musí pachatel provádět. Zde užitě slovo „provádí“ pak podle mého názoru naznačuje trvalost deliktu, nikoliv jeho hromadnost.

III. Jeden skutek

Jak již bylo uvedeno, základním pravidlem i problémem zároveň je, že trvající delikt se vždy posuzuje jako jeden skutek, resp. jeden přestupek.⁶⁾ To však může s ohledem na skutečnost, pokud protiprávní stav trvá již delší dobu, představovat komplikaci s vymezením skutku při jeho formulaci v oznámení o zahájení řízení, popř. dále ve výroku rozhodnutí o přestupku. Časové vymezení skutku je přitom jedním z nejdůležitějších identifikátorů skutku garantujícím jistotu, že nemůže dojít k záměně s jiným skutkem; zvláště pak u deliktů, kdy je časové vymezení právně významné z hlediska naplnění jednotlivých znaků skutkové podstaty deliktu. Přirozeně proto i z hlediska náležitostí výrokové části rozhodnutí o přestupku je časové vymezení skutku naprosto stěžejní [viz § 93 odst. 1 písm. a) přestupkového zákona]. Správní orgán tak konsekventně musí časové rozmezí trvání protiprávního stavu co možná nejlépe konkretizovat. Při formulaci výrokové části rozhodnutí o přestupku je totiž zásadně nepřipustné, aby náležitosti skutku, zahrnující i jeho časové vymezení, byly uvedeny pouze v odůvodnění rozhodnutí. V opačném případě by se správní orgán dopustil i podstatného porušení ustanovení o řízení ve smyslu § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní,

5) Srov. s rozsudkem NSS ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010-101 (užívání stavby bez kolaudačního souhlasu nebo bez kolaudačního rozhodnutí jako trvajících delikt).

6) Viz rozsudek NSS ze dne 22. 2. 2005, č. j. 5 A 164/2002-44.

v platném znění.⁷⁾ Pouze z řádně formulovaného výroku lze totiž zjistit, zda a jaká povinnost byla porušena a jaká sankce byla uložena. Pouze porovnáním výroku lze usuzovat na existenci překážky věci rozhodnuté. Ostatně, jak dále správně dodává Nejvyšší správní soud, jen výrok rozhodnutí (a nikoli odůvodnění) může být vynucen správní exekucí.⁸⁾

Pokud by se stalo, že správní orgán nejprve posoudí trvajících delikt jako vícero samostatných skutků, podle soudů tato okolnost nebrání následnému překvalifikování deliktu na trvajících (za podmínky zachování totožnosti skutku) a vedení správního řízení pouze o jednom (trvajícím) skutku.⁹⁾

Trvajících přestupek není možné zaměňovat za pokračování v přestupku (srov. § 7 přestupkového zákona)¹⁰⁾, neboť pokračování, které se sice stejně jako u trvání posuzuje jako jeden skutek, resp. jeden přestupek, po subjektivní stránce vyžaduje, aby jednotlivé útoky pachatele, z nichž každý naplňuje stejnou skutkovou podstatu přestupku, byly spojeny jedním a týmž záměrem v tom smyslu, že pachatel již od počátku zamýšlí aspoň v nejhrubších rysech i další útoky a že po objektivní stránce se tyto jednotlivé útoky, mezi kterými musí být blízká časová souvislost, jeví jako postupné realizování tohoto jediného záměru.¹¹⁾ Jednotný záměr obviněného je tedy možno vyvodit jen ze stejnorodého způsobu jeho jednání. Podle judikatury je tak pokračování v zásadě vyloučeno u nedbalostních přestupků.¹²⁾ Vzhledem k objektivní povaze odpovědnosti pachatelů právnických a podnikajících fyzických osob, potažmo v některých případech i fyzických osob, přitom dokonce může být problematické hovořit o pokračování, s ohledem na absenci zkoumání, resp. prokazování subjektivní stránky přestupku u těchto typů pachatelů. U pokračování totiž musí být přítomen alespoň nepřímý úmysl.¹³⁾ To ovšem ještě neznamená, že i u přestupků s objektivní odpovědností pachatelů, se nemůže správní orgán zaviněním zabývat, např. v případě konkrétní výměry pokuty.¹⁴⁾

IV. Vymezení promlčecí doby

Promlčecí doba přestupku je vyjádřením reálie, že nic netrvá věčně, a to ani právo státu trestat přenesené stavebním zákonem na stavební úřady. Promlčecí doba není lhůtou procesní ani pořádkovou. Jedná se o hmotněprávní institut, a proto se o ní nepoučuje; správní orgán i soud však musí k jejímu uplynutí i bez návrhu přihlídnout. Promlčecí doba je totiž propadná. Jejím marným uplynutím jednou provždy zaniká právo státu na potrestání pachatele. Pokud by správní orgán vedl řízení i poté, co již promlčecí doba uplynula, jednalo

7) Dle usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73.

8) Viz usnesení rozšířeného senátu NSS ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006-73.

9) Srov. rozsudek NSS ze dne 18. 4. 2019, č. j. 1 As 26/2019-26.

10) *Pokračováním v přestupku se rozumí takové jednání, jehož jednotlivé dílčí útoky vedené jednotným záměrem naplňují skutkovou podstatu stejného přestupku, jsou spojeny stejným nebo podobným způsobem provedení, blízkou souvislostí časovou a souvislostí v předmětu útoku.*

11) Dle rozsudku NSS ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012-33.

12) Srov. s rozsudkem NSS ze dne 15. 8. 2012, č. j. 1 As 49/2012-33, či rozsudkem NSS ze dne 1. 3. 2012, č. j. 8 As 66/2011-74.

13) Srov. s rozsudkem NSS ze dne 14. 6. 2019, č. j. 6 As 379/2018-40.

14) Viz rozsudek NSS ze dne 4. 12. 2019, č. j. 10 As 241/2019-36.

by se o nesprávný úřední postup. Nejde samozřejmě o jediný způsob zániku odpovědnosti, přesto se v praxi jedná o jeden z nejčastějších případů.

Pro přestupky ve stavebním zákoně je promlčecí doba stanovena v § 30 písm. b) přestupkového zákona, jelikož stavební zákon neobsahuje vlastní úpravu promlčecí doby.¹⁵⁾ Podle uvedeného ustanovení činí promlčecí doba tři roky, jde-li o přestupek, za který zákon stanoví sazbu pokuty, jejíž horní hranice je alespoň 100 000 Kč. Vzhledem k tomu, že u žádného z přestupků stavební zákon nestanoví sazbu pokuty nižší než 100 000 Kč, jednorocní promlčecí doba nepřipadá u přestupků dle stavebního zákona v úvahu.

Promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni spáchání přestupku; dnem spáchání přestupku se rozumí den, kdy došlo k ukončení jednání, kterým byl přestupek spáchán. Je-li znakem přestupku účinek, promlčecí doba počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy takový účinek nastal (§ 31 odst. 1 přestupkového zákona). Konkrétně v případě trvajících přestupků počíná běžet dnem následujícím po dni, kdy došlo k odstranění protiprávního stavu [§ 31 odst. 2 písm. c) přestupkového zákona¹⁶⁾]. Dopustil-li se pachatel více přestupků, běží pro každý z nich promlčecí doba zvlášť (§ 31 odst. 3 přestupkového zákona).

Ačkoli se trvajících přestupek posuzuje vždy jako jedno jediné jednání a jeden skutek až do ukončení deliktního jednání odstraněním protiprávního stavu (např. do okamžiku nabytí právní moci kolaudačního rozhodnutí), je třeba odlišit situaci, kdy je již v průběhu trvání deliktu (tj. dříve než je protiprávní stav ukončen) uložen správní trest. V takovém případě je, a to pouze z hlediska ukládání správního trestu, nutno trvajících přestupek považovat za ukončený, neboť se předpokládá, že právě uložení správního trestu pachatele donutí k ukončení protiprávního stavu. Pokud je však po uložení správního trestu protiprávní stav i nadále udržován a trvajících přestupek trvá dále, nejedná se z hlediska totožnosti skutku o skutek shodný, nýbrž o skutek nový, za který lze uložit další správní trest. Podle Nejvyššího správního soudu zde sice existuje totožný pachatel i protiprávní stav, odlišnost je však dána časovým obdobím, po které přestupek trvá a za které je správní trest ukládán.¹⁷⁾

Otázkou však je, ke kterému momentu se v takovém případě považuje trvajících delikt za ukončený? K tomu se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010-101, v němž s využitím principů trestního práva dospěl k závěru, že v takovém případě je mezníkem, který ukončuje jeden takovýto přestupek od dalšího, sdělení obvinění. Pravidlo ohledně běhu promlčecí doby je v případě trvajících deliktů již projednávaného správním orgánem z moci úřední, u něhož protiprávní stav dnem zahájení řízení o něm dosud ukončen nebyl, a tedy trvá nadále, proto takové, že promlčecí doba běží od okamžiku, kdy bylo osobě podezřelé oznámeno zahájení řízení o tomto přestupku.

15) Vlastní úpravu promlčecí doby obsahuje např. zákon č. 229/1992 Sb., o komoditních burzách, v platném znění (viz § 36b odst. 2 – *Promlčecí doba činí 5 let. Byla-li promlčecí doba přerušena, odpovědnost za přestupek zaniká nejpozději 8 let od jeho spáchání*).

16) K tomu obdobně např. rozsudek NSS ze dne 2. 12. 2015, č. j. 6 As 61/2015-37: „*pro počátek běhu lhůty u trvajících správních deliktů je rozhodující až doba odstranění protiprávního stavu*“.

17) Viz např. rozsudek NSS ze dne 15. 6. 2011, č. j. 9 As 101/2010-101, obdobně viz rozsudek NSS ze dne 1. 3. 2006, č. j. 2 As 21/2005-72; rozsudek NSS ze dne 8. 11. 2007, č. j. 9 As 40/2007-61, či rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2016, č. j. 2 As 257/2015-37.

V. K vybranému problému – stavěná versus postavená stavba

Stavební zákon definuje přestupky v § 178 až 181.

Ustanovení § 178 odst. 1 stavebního zákona definuje přestupky, kterých se pachatel dopustí buď tím, že nesplní určitou povinnost, která je mu uložena stavebním zákonem [viz § 178 odst. 1 písm. b) a c)], nebo při výkonu státního dozoru na základě zákona ve lhůtě stanovené ve výzvě nebo rozhodnutí stavebního úřadu [viz § 178 odst. 1 písm. o)], anebo tím, že provede určitou protiprávní činnost, která je blíže specifikovaná pod písmeny a), d), e), f), g), h), i), j), k), l), m) a n). Z hlediska objektivní stránky jsou přestupky v tomto ustanovení poruchovými i ohrožovacími delikty, přičemž některé z nich lze spáchat pouze opomenutím [§ 178 odst. 1 písm. b), c) a o)]. Přestupky pod písmeny e) až j) jsou rovněž příkladem trvajících přestupků ve smyslu § 8 přestupkového zákona. Právě v ustanovení § 178 odst. 1 písm. e) až j) jsou totiž obsaženy přestupky, které v různé podobě postihují neoprávněné užívání stavby, její části nebo změny dokončené stavby.

Ustanovením § 178 odst. 2 jsou dále stanoveny přestupky, kterých se může dopustit pouze konkrétní subjekt, tj. pachatel v postavení stavebníka. Stavebníka definuje § 2 odst. 2 písm. c) jako osobu, *kteřá pro sebe žádá vydání stavebního povolení nebo ohlašuje provedení stavby, terénní úpravy nebo zařízení, jakož i jejího právního nástupce, a dále osobu, která stavbu, terénní úpravu nebo zařízení provádí, pokud nejde o stavebního podnikatele realizujícího stavbu v rámci své podnikatelské činnosti; stavebníkem se rozumí též investor a objednatel stavby*. Co se týče objektivní stránky, přestupky v tomto ustanovení jsou poruchovými delikty, popř. k jejich spáchání již postačuje, aby nastal ohrožovací následek [viz např. přestupek podle § 178 odst. 2 písm. g), pro jehož vznik není podstatné, jestli jednáním pachatele skutečně došlo k zásahu do práv či právem chráněných zájmů, neboť postačí, dojde-li alespoň k jejich ohrožení¹⁸⁾]. Některé přestupky v § 178 odst. 2 lze spáchat opomenutím [kupříkladu uveďme přestupek podle § 178 odst. 2 písm. k), jehož se stavebník dopustí tím, že poruší některou z povinností podle § 152 odst. 1, 3 nebo 4 zákona, tedy např. v rozporu s odst. 3 písm. a) citovaného ustanovení neprodleně neoznámí stavebnímu úřadu předem termín zahájení stavby, název a sídlo stavebního podnikatele, který bude stavbu provádět], některé přestupky jsou rovněž trvajících delikty, což je ale dáno již historicky. K tomu lze uvést, že v minulosti, resp. do 31. 12. 2012, tedy do doby, než nabyl účinnosti zákon č. 350/2012 Sb. (komplexní novela stavebního zákona účinná od 1. 1. 2013), byla trvalost těchto některých deliktů vyjádřena v jejich jednotlivých skutkových podstatách poměrně jasně nedokonavým slovesným videm „provádí“ stavbu, oproti dnešnímu věc poněkud komplikujícímu dokonavému slovesnému vidu „provede“ stavbu.

Například dnešní skutková podstata přestupku v § 178 odst. 2 písm. f), postihující jednání stavebníka, které spočívá v tom, že stavebník *v rozporu s § 108 provede stavbu bez stavebního povolení nebo společného povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území*, zněla do 31. 12. 2012 trochu jinak, a to tak, že: *Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že provádí bez stavebního povolení (§ 115), veřejnoprávní smlouvy (§ 116) nebo certifikátu autorizovaného inspektora (§ 117) anebo bez*

18) Dle rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 10. 6. 2020, č. j. 46 A 131/2017-42.

ohlášení stavbu nebo její změnu v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území [viz někdejší § 178 odst. 1 písm. n), přičemž Nejvyšší správní soud o povaze tohoto deliktu jako trvajících deliktu neměl pochyb¹⁹⁾].

I v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2006, č. j. 2 As 61/2005-56, byl ve vztahu ještě ke starému stavebnímu zákonu, tj. k zákonu č. 50/1976 Sb. [zde k někdejšímu deliktu podle § 105 odst. 3 písm. a), podle něhož se přestupku mohl dopustit a pokutou od 25 000 Kč do 50 000 Kč mohl být potrestán ten, kdo jako stavebník provádí novou stavbu bez stavebního povolení nebo v rozporu s ním], Nejvyšší správní soud uvedl, že se jedná o trvajících přestupek, který „trvá až do ukončení protiprávního jednání, kterým je provádění stavby jako celku, nikoliv pouze té konkrétní dílčí stavební činnosti, která je v rozporu se stavebním povolením“.

Aktuálně platná a účinná právní úprava, která u předmětných skutkových podstat používá dokonavého slovesného vidu „provede“, však takovéto pochybnosti, jak je ostatně vidět na následujícím rozsudku Krajského soudu v Praze, vzbuzuje.

V rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2020, č. j. 45 A 124/2017-30, bylo řešeno porušení § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, ve znění účinném do 30. 6. 2017, spočívající v tom, že stavebník provedl novou stavbu haly umístěnou na pozemcích p. č. X, X, X a X v katastrálním území a obci K. H. V daném případě stavební úřad konstatoval, že protiprávní jednání obviněného mělo spočívat v zahájení a provádění stavby, stavebník (následně žalobce) však tvrdil, že § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona nemohl být jeho jednáním naplněn, neboť předpokládá, že stavebník provede, tj. dokončí stavbu, což se však v souzené věci nestalo. V této souvislosti pak žalobce odkázal i na rozsudek NSS ze dne 4. 3. 2016, č. j. 2 As 257/2015-37, jenž se týkal správního deliktu dle § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, ve znění zákona č. 227/2009 Sb. V té době obsahovalo citované zákonné ustanovení sloveso „provádí“ a současně obsahoval tehdy platný stavební zákon stejnou definici stavby, jaká je užitá v aktuálním znění stavebního zákona. Podle odkazovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu bylo nežádoucí jednání trvajících, čemuž nasvědčovalo užití slovesa „provádí“ (vid nedokonavý). Zákonem chráněný zájem byl v případě uvedeného deliktu porušován nikoliv až dokončením stavby, nýbrž již samotnými pokračujícími stavebními pracemi. Ze závěrů citovaného rozsudku však žalobce v daném případě dovozoval, že se jako stavebník nedopustil správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, neboť (ještě) neprovedl stavbu. Žalobce stavbu zahájil, ale na výzvu stavebního úřadu ji ihned zastavil, a tedy nedokončil.

K uvedenému problému podal Krajský soud v Praze následující výklad, který přinejmenším stojí za pozornost: „**S účinností od 1. 1. 2013 nahradil změnový zákon č. 350/2012 Sb. ustanovení § 178 až § 180 stavebního zákona, upravující přestupky a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob, novým zněním, přičemž se od tohoto data**

19) K tomu viz rozsudek NSS ze dne 5. 1. 2011, č. j. 3 As 18/2010-55; obdobně pak v rozsudku ze dne 4. 3. 2016, č. j. 2 As 257/2015-37, Nejvyšší správní soud ve vztahu k § 180 odst. 1 písm. k) stavebního zákona, ve znění účinném do 31. 12. 2012, podle něhož se správního deliktu dopustí právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba tím, že „provádí“ novou stavbu bez příslušného rozhodnutí, opatření nebo jiného úkonu nahrazujícího rozhodnutí, uvedl, že se jednalo o delikt trvajících.

dopustí přestupku či správního deliktu ten, kdo „provede“ stavbu nebo její změnu v rozporu s rozhodnutím, opatřením či jiným úkonem nahrazujícím rozhodnutí. Důvodová zpráva k zákonu č. 350/2012 Sb. ke změnám ustanovení § 178 až § 180 pouze uvádí, že k zajištění stavební kázně byly doplněny další skutkové podstaty přestupků a správních deliktů. Stávající skutkové podstaty byly dle důvodové zprávy zachovány včetně výše pokuty a v některých případech došlo ke zpřesnění formulace skutkové podstaty. Ustanovení § 180 odst. 2 písm. f) stavebního zákona, ve znění účinném od 1. 1. 2013 do 30. 6. 2017, tj. rozhodné znění pro toto soudní řízení, konkrétně stanovilo, že se právnická nebo podnikající fyzická osoba jako stavebník dopustí správního deliktu tím, že „v rozporu s § 108 provede stavbu nebo její změnu bez stavebního povolení nebo veřejnoprávní smlouvy anebo oznámeného certifikátu autorizovaného inspektora v chráněném území nebo v ochranném pásmu anebo na nezastavitelném pozemku nebo v nezastavěném území“. **Soud považuje tuto změnu ve vymezení skutkové podstaty správního deliktu, k níž došlo zákonem č. 350/2012 Sb., na rozdíl od správních orgánů za podstatnou. Zatímco podle právní úpravy účinné do 31. 12. 2012 došlo k naplnění skutkové podstaty již v okamžiku, kdy pachatel započal s nepovolenou stavební činností, a jeho protiprávní jednání trvalo do doby, než v protiprávní stavební činnosti ustal, dle právní úpravy účinné od 1. 1. 2013 je tomu naopak. Užití dokonavého vidu „provedení stavby“ namísto nedokonavého vidu „provádění stavby“ vypovídá o tom, že k naplnění skutkové podstaty nadále nemá docházet ranými fázemi stavební činnosti.** K této problematice se velmi přílehlavě vyslovila doc. JUDr. Helena Prášková, CSc., která uvedla, že „[d]ikce ‚provádění stavby‘ byla volena proto, aby bylo možno postihnout protiprávní jednání od samého počátku neoprávněné nebo nepovolené stavební činnosti, dokonavý vid ‚provedení‘ stavby by postihl pouze v zásadě dokončenou, vybudovanou stavbu“ (viz PRÁŠKOVÁ, H. *Základy odpovědnosti za správní delikty*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 212). Jedním z obligatorních znaků skutkové podstaty správního deliktu tak je následek v podobě zhotovení stavby. Dokud následek nenastal, nemohla být naplněna skutková podstata správního deliktu. O tom, že si je zákonodárce vědom obsahového rozdílu mezi prováděním a provedením stavby a že mezi nimi rozlišuje, svědčí též § 129 stavebního zákona (a to nejen ve znění účinném v době rozhodné pro toto soudní řízení, ale i v aktuálním znění či znění účinném v období od 1. 1. 2007 do 31. 12. 2012). Toto ustanovení umožňovalo a umožňuje, aby stavební úřad nařídil vlastníku stavby „prováděné nebo provedené“ bez příslušného povolení odstranění stavby a aby též nepovolenou stavbu dodatečně povolil za předpokladu, že není „prováděna či provedena“ na pozemku, kde to zvláštní předpis zakazuje nebo omezuje. Že zákonodárce mezi oběma pojmy rozlišuje, je patrné i z jiných ustanovení stavebního zákona, příkladmo lze poukázat na § 109 (účastníci stavebního řízení), § 118 (změna stavby před jejím dokončením), § 123 (předčasné užívání stavby), § 133 (zjišťování stavebního úřadu) či § 160 (provádění staveb). Pokud tedy zákonodárce s účinností od 1. 1. 2013 zpřesnil skutkové podstaty přestupků a správních deliktů týkající se nepovolených staveb tak, že k jejich naplnění dojde provedením stavby či její změny, pak je třeba vycházet z toho, že ke spáchání správního deliktu nadále nedochází zahájením stavební činnosti a následnými pokračujícími stavebními pracemi, ale až završením stavební činnosti. Provedením je přitom třeba rozumět dokončení stavby či její změny do takové podoby, že je možné ji bezpečně užívat ke sledovanému účelu. Nemusí to tedy nutně znamenat, že již žádná stavební činnost neprobíhá a že stavba zcela odpovídá projektové dokumentaci (ta ostatně

nemusí být vůbec zpracována). Zda byla stavba provedena, je nutno posuzovat s ohledem na to, zda je v obecném slova smyslu užitelná (funkční). Jiný výklad by totiž umožňoval, aby se stavebník vyhýbal deliktní odpovědnosti tím, že by stavbu úmyslně nezrealizoval do výsledné podoby předvídané projektovou dokumentací, nebo aby při neexistenci projektové dokumentace tvrdil, že stavba ještě neodpovídá jeho představě, což by bylo nežádoucí a ani by to neodpovídalo smyslu zákona.“

Týž soud (tj. Krajský soud v Praze) v rozsudku ze dne 10. 6. 2020, č. j. 46 A 131/2017-42, však dále dospívá k závěru, že stěžejním kritériem pro naplnění znaků skutkové podstaty uvedené v ustanovení § 178 odst. 2 písm. g) stavebního zákona (Fyzická osoba se jako stavebník dopustí přestupku tím, že **provede** stavbu nebo její změnu v rozporu se stavebním povolením nebo veřejnoprávní smlouvou, oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora, opakovaným stavebním povolením anebo s dodatečným povolením stavby“; **v konkrétním případě bylo posuzováno provádění stavby** „Komunikace v lokalitě RD v X“ na pozemcích parc. č. X a X v k. ú. Ch. v rozporu se stavebním povolením, neboť obviněný nepoužil materiál pro podkladní vrstvu komunikace dle ověřené projektové dokumentace) **je to, že je stavba prováděna**, resp. stavěna (tedy nikoliv provedena, tj. postavena) **jinak, než jak stanoví stavební povolení**. Smyslem tohoto ustanovení je tedy postihnout jednání, jimiž se stavba uvádí do stavu neodpovídajícího podmínkám, za nichž byla povolena.

K tomu je dále nutno uvést, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 9. 1. 2020, č. j. 8 As 219/2017-66, dospěl k tomuto závěru: „Pojem **provede** nelze vykládat toliko jako vykonání stavebních prací. Stavebník fakticky provádí stavbu buď svépomocí, nebo (vždy v případě staveb vyžadujících stavební povolení) prostřednictvím zhotovitele, jímž je stavební podnikatel (§ 160 stavebního zákona). Provádění stavby jako stavebník tudíž nutně zahrnuje oba uvedené způsoby. Stavebník proto nese objektivní odpovědnost za legální provedení stavby vždy. Na existenci této odpovědnosti nemá vliv skutečnost, že vedle stavebníka ji nese také stavební podnikatel (zhotovitel), stavbyvedoucí, popř. osoba vykonávající stavební dozor (srov. další skutkové podstaty přestupků sankcionující uvedené osoby za porušení povinnosti stavět, popř. dohlížet na to, aby byla stavba realizována v souladu s vydaným povolením, uvedené v § 178 a násl. stavebního zákona). Samotné zadání stavebních prací a jejich kontroly zhotoviteli a stavebnímu dozoru stavebníka odpovědnosti za provedení stavby v rozporu se stavebním povolením nezbavuje. [...] Následkem, jakožto znakem objektivní stránky skutkové podstaty, se obecně rozumí porušení nebo ohrožení hodnot, které jsou objektem správního deliktu. **V případě správního deliktu dle § 180 odst. 2 písm. g) stavebního zákona** [„právnícká nebo podnikající fyzická osoba se jako stavebník dopustí správního deliktu tím, že **provede** stavbu nebo její změnu v rozporu se stavebním povolením nebo veřejnoprávní smlouvou, oznámeným certifikátem autorizovaného inspektora, opakovaným stavebním povolením anebo s dodatečným povolením stavby“ – pozn. aut.] je proto následkem porušení zájmu společnosti na podrobení stavebního záměru (či jeho změny) před jeho vlastním započítím kontrole odborného správního úřadu, jenž zajišťuje soulad plánované stavby s veřejným zájmem. Je totiž zájmem společnosti, aby zejména veškerá stavební činnost, jejíž neodborná a nekontrolovatelná provedení by mohlo ohrozit nebo případně i porušit ty zájmy, na jejichž ochraně má společnost bezprostřední zájem, byla prováděna v souladu s územně plánovací dokumentací, obecnými požadavky na stavby, požadavky dotčených orgánů, jakož s respektem k právům dalších subjektů.“

Souhrnně řečeno, výraz „provede“ u skutkových podstat přestupků na úseku stavebního zákona může vyvolávat dojem, že pokrývá jen protiprávní jednání v podobě dokončení stavby bez povolení, což samo o sobě zakládá existenci vyvolaného protiprávního stavu. Pokud bychom však na tento problém nazírali pouze touto optikou, muselo by platit, že taková skutková podstata již pod sebou nemůže zahrnovat též protiprávní jednání uskutečňované před dokončením stavby, zahrnující i samotné zahájení stavební činnosti, tedy proces provádění (stavění) stavby, který ale zpravidla zároveň k dokončení, tj. provedení (postavení) stavby nutně směřuje, a že bychom takové jednání, tj. provádění stavby bez povolení mohli postihovat jen jako porušení § 134 odst. 4, tedy až jako porušení sekundární povinnosti uposlechnout výzvu stavebního úřadu, která však může, ale také nemusí být realizována (nehledě na to, že porušení povinnosti respektovat výzvu dle § 134 odst. 4 sleduje docela jiný zájem chráněný zákonem). Výraz „provede“ tedy podle mého názoru nelze vykládat tak, že stavebník již stavbu provedl, resp. dokončil a až tímto okamžikem spáchal přestupek, neboť pak by se v zásadě úkony bez povolení, které již stavebník provedl, ale kterými by k dokončení stavby nedošlo, ani nemusely *ad absurdum* jevit jako protiprávní. Tomu však zjevně neodpovídá smysl ani účel ochrany veřejného zájmu založit odpovědnost již za porušení primární povinnosti stavět jen s příslušným povolením a fakt, že přestupek tohoto typu je povahově ohrožujícím, nikoliv bezesbýtku vždy poruchovým deliktem. Respektive v opačném případě by pak mohlo být také při zohlednění slova „provede“ argumentováno, že může jít pouze o jednorázovou záležitost s možností dalšího pokračování v protiprávním jednání; takové pojetí by se však již vzdalovalo povaze trvajících deliktů, jehož protiprávní jednání vždy musí spočívat nejen ve vyvolání, ale též v udržování protiprávního stavu, které se zde rovněž trestněprávní normou postihuje. Pokud by navíc zákonodárce chtěl učinit takto radikální změnu, tedy od 1. 1. 2013 postihovat na jedné straně nepovolené, ale zároveň pouze (provedené) dokončené, nikoliv prováděné (nedokončené) stavby, zřejmě by se o tom zmínil nejen v důvodové zprávě k předmětné novele, ale i samotnou skutkovou podstatu by snad jinak, vhodněji naformuloval. Předmětná skutková podstata, jak již bylo podepřeno i historickými souvislostmi, byla však „odjakživa“ koncipována jako trvajících delikt, jímž zákonodárce postihuje i proces provádění stavby, sestávající se z mnoha dílčích úkonů, nikoliv pouze provedení, tj. dokončení stavby. Výraz „provede“, který aktuálně platná právní úprava používá, proto podle mého názoru zahrnuje jak *ratio* vyvolání protiprávního stavu v podobě započetí provádění stavby bez stavebního povolení (s tím, že je samozřejmě rozdíl, pokud se „jednou“ kopne do země anebo se již vybudují rozlehlé základy pro stavbu – zde vstupuje do popředí zájmu otázka materiálního znaku a vůbec naplnění přestupku), tak udržování protiprávního stavu v podobě jejího provedení, respektive dokončení. Přitom dále je nutno evidovat, že ani dokončením stavby není protiprávní stav ukončen, neboť okolnost, že stavebník něco někde postavil bez stavebního povolení a ono to tam „vesele“ stojí dále, rozhodně nevede ke zhojení protiprávního stavu, i když už stavbu neprovádí, protože ji dokončil. Obdobně jako u zaboru veřejného prostranství protiprávní stav trvá vždy až do doby, než je zabor odstraněn anebo případně zlegalizován. Ze všech těchto důvodů proto s takto jednoznačným závěrem v rozsudku Krajského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2020, č. j. 45 A 124/2017-30, nemohu souhlasit.

VI. Závěr

V tomto příspěvku jsem se pokusil shrnout klíčovou judikaturu vztahující se k povaze trvajících deliktů a tím zároveň vymezit základní vodítka, jimiž by se měl řídit i správní orgán na úseku stavebního zákona. Dále jsem si vybral konkrétní rozsudek správního soudu, na kterém lze ilustrovat, jak může být vymezení povahy deliktu na úseku stavebního zákona pro správní orgán složitou záležitostí, bude-li váhat mezi tím, zda se má přiklonit ke gramatickému nebo teleologickému výkladu normy.

Digitální technická mapa a evidence připravovaných staveb – zamyšlení nad legislativním vývojem

Martina Pavelková, Barbora Balnerová

Společným znakem výstavby a provozování sítí elektronických komunikací na straně jedné, a digitalizace a vytváření digitálních technických map na straně druhé, je nepochybně dynamický legislativní vývoj s průmětem do stavebního práva. V poslední době lze bohužel označení „dynamický“ nahradit přiléhavějším výrazem „překotný“. Vzájemné vazby napříč odvětvími i význam stavebního práva pro tuto problematiku se v důsledku toho plíživě vytrácejí.

Určitý rozruch vyvolal komplexní pozměňovací návrh projednávané novely zákona č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích (dále jen „novela zákona o elektronických komunikacích“), načtený ve druhém čtení v rámci projednání návrhu v Poslanecké sněmovně. Předkladatelem novely zákona o elektronických komunikacích, projednávané pod sněmovním tiskem č. 346, je Ministerstvo průmyslu a obchodu, a dle důvodové zprávy se tato novela týká tzv. institutu zvláštních cen v rámci univerzální služby (sleva z tarify pro sociálně znevýhodněné osoby), tedy pouze fragmentu věcného spektra novelizovaného předpisu. Zákonodárce se k projednávanému návrhu dílí, a z hlediska rozsahu nepodstatné novely zákona o elektronických komunikacích nezdráhal načíst pozměňovací návrh, jehož obsahem je významná novela zákona č. 194/2017 Sb., o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací, novela

liniového zákona č. 416/2009 Sb. (dále jen „liniový zákon“) a novela zákona č. 200/1994 Sb., o zeměměřičství (dále jen „zákon o zeměměřičství“).¹⁾

Jak je naznačeno výše, pozměňovací návrh je nesystémový. Za kontroverzní považujeme zejména samotný způsob jeho projednání. Přitom se jedná o novelu významně rozšiřující regulace uvedených předpisů, zejména pak zákona č. 194/2017 Sb. Rozšíření materie tohoto zákona je natolik významné, že dokonce dochází ke změně jeho názvu na *zákon o koordinaci staveb infrastruktury a o opatřeních ke snížení nákladů na zavádění vysokorychlostních sítí elektronických komunikací*. Obsahem pozměňovacího návrhu jsou klíčové změny v obsahu digitálních technických map (DTM) v souvislosti se záměry staveb infrastruktury financovaných z veřejných prostředků, a s tím spojená úprava nových povinností ohledně vkládání údajů do DTM, přičemž účelem těchto změn mají být nové možnosti koordinace záměrů liniových staveb. Původním nositelem právní úpravy DTM a jejího obsahu je přitom zákon o zeměměřičství²⁾ a úpravy liniových staveb liniový zákon. Návrh tedy předpokládá rozdělení úpravy obsahu DTM a liniových staveb mezi několik předpisů, resp. resortů.

Pakliže se čtenář ještě neztratil, musí nutně dojít k závěru, že takovéto změny zákonů zcela mimo předmět jejich regulace (a dokonce i mimo resort), k nimž dochází ve formě tak řečeného „přílepku“, budí zdání určité legislativní anarchie.

Vůči obdobným případům legislativní práce se v minulosti poměrně ostře vymezil Ústavní soud. V nejvýznamnějším tzv. „přílepkovém“ nálezu³⁾ zrušilo plénum Ústavního soudu část novelizačního zákona č. 319/2001 Sb. z důvodu, že se jednalo o poslanecký pozměňovací návrh vznesený ve 2. čtení návrhu, který se nevztahoval k předmětu návrhu a ani neměl vztah k jeho fundamentálnímu účelu. Takovýto postup dle Ústavního soudu neodpovídá principům právního státu. V té souvislosti je zmíněno také obcházení práva vlády vyjádřit se ke každému návrhu zákona podle čl. 44 Ústavy, jež lze chápat i jako právo dalších účastníků zákonodárného procesu znát názor vlády.⁴⁾ Přínosy řádného meziresortního a legislativního projednání přitom určitě nelze brát na lehkou váhu. Nejen, že je

-
- 1) In: Pozměňovací návrh č. 1860 poslanců Jiřího Havránka, Michaela Rataje, Davida Šimka, Jiřího Slavíka a Jakuba Michálka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, online. [cit. 2023-03-10]. Dostupné na: Sněmovní tisk 346 (psp.cz).
 - 2) Úprava DTM byla do zákona o zeměměřičství zavedena novelizačním zákonem č. 47/2020 Sb. účinným od 26. 2. 2020, přičemž strukturu a přesný obsah DTM upravuje vyhláška o obsahu digitálních technických map, která byla zveřejněna ve Sbírce zákonů ČR pod č. 393/2020 dne 6. října 2020.
 - 3) Nález Ústavního soudu České republiky ze dne 15. 2. 2007, sp. zn. Pl.ÚS 77/06, publikován pod č. 37/2007 Sb. [cit. 2023-03-10]. Dostupné na: NALUS – databáze rozhodnutí Ústavního soudu (usoud.cz).
 - 4) HUIJER, M. Poslanecké pozměňovací návrhy často obsahově nesouvisí s projednávaným návrhem zákona. In: *Parlamentní zpravodaj*, č. 8–9/2001. KYSELA, J. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň, 2005, s. 236. VOŘÍŠEK, V. Hřichy páterů Lawgiverů. In: *Právní rozhledy*, č. 16/2006.

tím kladen větší důraz na hledání politického konsenzu, ale také, a především, není pomíněna provázanost přijímaného návrhu s ostatními právními předpisy, příp. jsou eliminovány nedostatky právního a legislativně technického charakteru. Níže uvedené pochybnosti, které pozměňovací návrh po obsahové stránce vyvolává, však vedou k otázce, zda právě tyto nedostatky v důsledku absence řádného legislativního projednání návrh nevykazují.

V zákoně č. 194/2017 Sb. mají být v důsledku pozměňovacího návrhu nově definovány tři nové pojmy (stavba infrastruktury, budoucí stavebník a převzetí údajů), přičemž ve všech třech případech dle našeho názoru navržené definice zakládají výkladové nejasnosti. Stavbou infrastruktury se rozumí *stavba liniové dopravní infrastruktury a sítě technické infrastruktury podle stavebního zákona a dále také obdobné stavby na veřejných prostranstvích*. Co se týče sítě technické infrastruktury, odkazuje návrh na § 10 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona (dále jen „nový stavební zákon“). Ten však hovoří, stejně jako stávající stavební zákon, o technické infrastruktuře v širším smyslu, přičemž sítě technické infrastruktury jsou dle této definice pouze jednou z částí technické infrastruktury. Zda bylo záměrem zákonodárce zahrnout pod pojem „stavba infrastruktury“ pouze sítě technické infrastruktury, a nikoliv systémy technické infrastruktury, příp. související stavby a zařízení, není zřejmé.

Co se týče spojení „obdobné stavby na veřejných prostranstvích“, v návrhu je odkazováno pouze na § 34 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, což je definice veřejného prostranství. Co by mohlo být považováno za *obdobnou stavbu* však návrh, ani jeho odůvodnění nespécifikuje. Máme za to, že v případech, kdy je s pojmem spojena právní povinnost, by měl být jeho obsah nastaven jasně a srozumitelně.

Dále je v návrhu definován „budoucí stavebník“. Tím je *osoba, která připravuje stavbu infrastruktury; za budoucího stavebníka se považuje také stavebník stavby infrastruktury*. Osobou, která připravuje stavbu, může být v obecné rovině např. projektant, investor, subjekt pověřený přípravou investičního záměru, subjekt zabezpečující veřejnou zakázku apod. Určení osoby povinné zapsat údaje o připravované stavbě nebude pouze formální, ale zřejmě mu bude muset předcházet poměrně kvalifikovaná správní úvaha. Okruh subjektů, kterým by měla navržená novela založit nové povinnosti, je neurčitý.

Pojem „převzetí údajů“ se v návrhu kromě úvodní definice vyskytuje pouze jednou, a sice v navrhovaném § 2a odst. 8, kde se uvádí, že do DTM se převezmou údaje o připravované stavbě infrastruktury z informačního systému stavební správy (s odkazem na § 267 nového stavebního zákona). Použití pojmu v tomto ustanovení se s úvodní definicí co do obsahu prolíná, a je tedy otázkou, zda je skutečně nutné tento pojem v úvodních ustanoveních samostatně definovat. Není zřejmé, o které konkrétní údaje, jež budou ze zákona evidovány v obou systémech (DTM a informační systém stavební správy) zároveň, se bude jednat, a na základě čeho se tyto údaje do evidence připravovaných staveb zapíší, když umístění stavby v evidenci připravovaných záměrů bude pouze přibližné. Takto vágní nastavení může generovat nežádoucí chyby či duplicity. Lze předpokládat, že ze základních údajů o připravované stavbě infrastruktury budou současně evidovány

v informačním systému stavební správy pouze datum podání žádosti a identifikační číslo stavby. Domníváme se, že provazby mezi dvěma informačními systémy, z nichž jeden neexistuje a ani není v konkrétní podobě ukotven prováděcí vyhláškou, a druhý je ve fázi faktického a stále ještě legislativního zrodu, nelze v takové situaci legislativně uchopit, a že předmětná úprava je minimálně předčasná.

Pozměňovací návrh zavádí v části novelizující zákon č. 194/2017 Sb. povinnost budoucích stavebníků evidovat v neveřejné části DTM vyjmenované údaje o připravované stavbě infrastruktury financované z veřejných prostředků (zcela nebo částečně). Tuto povinnost mají budoucí stavebníci do 1 měsíce ode dne zahájení přípravy stavby. Za zahájení přípravy stavby infrastruktury se považuje den, kdy bylo zadáno zpracování dokumentace pro povolení záměru. Za zadání zpracování dokumentace lze zřejmě považovat den, kdy nabyla účinnosti smlouva o dílo uzavřená s projektantem, nicméně ani toto z navrhovaného textu přímo nevyplývá, teoreticky se může jednat např. také o předání podkladů k realizaci zakázky. Nejasnosti nicméně vidíme i v povinnosti aktualizovat údaje zapsané do DTM, kdy jako poslední „povinná“ aktualizace má být zapsán údaj o zahájení užívání stavby. Údaj o zahájení užívání stavby však má být pouze doplňkovým údajem, jehož zápis do DTM má být u připravovaných záměrů dobrovolný. Tyto úvahy jsou nicméně akademické, neboť s nedodržáním těchto povinností návrh nespojuje žádnou sankci, stejně jako neřeší žádnou odpovědnost za správnost a úplnost evidovaných údajů v jednotlivých fázích životního cyklu příslušných informací. Problematika této odpovědnosti, a tedy garance správnosti, aktualizace a příp. výmazu evidovaných údajů je přitom v souvislosti s navazujícími správními řízeními naprosto zásadní.

Jako velmi problematické z hlediska budoucích soudních sporů vidíme zavedení možnosti vydat tzv. mezitímní rozhodnutí ve smyslu liniového zákona v případě záměrů zapsaných v evidenci připravovaných staveb. Oproti standardnímu postupu ve vyvlastňovacích řízeních je u těchto záměrů podstatně snížen standard ochrany práv vyvlastňovaných ve prospěch možnosti realizovat záměr, pro který se vyvlastňovací řízení vede, rychleji. Zatímco u staveb v režimu liniového zákona je podmínkou pro tento postup jejich vymezení v územně plánovací dokumentaci vydávané ve formě opatření obecné povahy s možností dotčených subjektů uplatňovat proti navrženému řešení námítky a připomínky, návrh předpokládá využití institutu mezitímního rozhodnutí u záměrů evidovaných pouze formou zákresu jejich přibližného umístění v neveřejné části digitální technické mapy, což je z pohledu vyvlastňované situace zcela odlišná. Ve smyslu ústavně právních požadavků nelze připustit, aby měl vyvlastňovaný pro záměr dle liniového zákona širší spektrum možností hájit svá práva, než vyvlastňovaný pro záměr pouze „přibližně a bez garance“ evidovaný v neveřejné části DTM.

Přepis, a v té souvislosti i věcný průnik údajů o připravovaných stavbách do části DTM obsahující informace o stávajících objektech, a řešení případných rozporů v evidovaných informacích, nejsou v návrhu řešeny vůbec. Nežádoucí duplicity a rozpory se mohou objevit v souvislosti s tím, že v DTM budou současně evidovány údaje o záměrech na provedení změn dopravní a technické infrastruktury v území (editorem vlastník infrastruktury,

evidována přesná poloha) a údaje o připravovaných stavbách infrastruktury (editorem budoucí stavebník, evidována přibližná poloha). Návrh předpokládá evidenci pouze budoucích povolených záměrů, tzn. že např. výměny vedení technické infrastruktury či přípolože k existujícím stavbám se ve většině případů v evidenci připravovaných záměrů neprojeví vůbec.⁵⁾ Obdobně zůstává bez povšimnutí skutečnost, že záměry umístěné bez povolení nebudou v DTM mnohdy evidovány vůbec, neboť budou realizovány bez povolení, a tedy i bez dokumentace, v důsledku čehož zákon jejich užívání nepodmiňuje oznámením o dokončení stavby, kterému musí předcházet zápis stavby do digitální technické mapy.⁶⁾ Současná právní úprava ve spojení s tou navrhovanou bohužel nemá ambice zlepšit zcela neutěšený stav evidence stávající technické infrastruktury, zejména infrastruktury elektronických komunikací.⁷⁾ Přitom řešit škody vzniklé v důsledku poškození těchto sítí při stavební činnosti v soukromoprávní rovině je velmi komplikované a pro všechny zúčastněné zatěžující.⁸⁾

Digitální technická mapa byla legislativně zakotvena novelou zákona o zeměměřičství č. 47/2020 Sb., jako komplexní platforma pro sjednocení, doplnění a zpřístupnění dosud roztržštěných, neúplných a nepřesných dat o dopravní a technické infrastruktuře⁹⁾. Otázkou na závěr tohoto krátkého zamyšlení nad projednávanou legislativou je, zda může DTM dle této legislativy dostát svému účelu, jakožto konzistentního nositele a garanta přehledu geoinformací o infrastruktuře s adekvátní vypovídací schopností, anebo se z ní stane pouze univerzální platforma k prosazování dílčích ekonomických zájmů. A to předpokládáme, že v souvislosti s navrženým podstatným rozšířením obsahu a funkcionalit DTM, které nepochybně vyvolá navýšení nákladů na správu a provoz DTM, bylo s příslušnými ministerstvy a za účasti krajů projednáno navýšení příspěvku na výkon přenesené působnosti.

I přes výše uvedené není primárním cílem tohoto příspěvku zpochybňovat příslušná politická rozhodnutí, ale spíše poukázat na úskalí tzv. přílepků, tedy legislativních změn schválených bez jejich projednání mezi jednotlivými resorty a s Legislativní radou vlády. Ve většině případů totiž tento způsob legislativní činnosti zbytečně generuje řešení nesystémová, neprojednaná, nekomplexní a nedotažená, která v konečném důsledku pouze vyvolají množství dalších navazujících dílčích novel přehlcujících právní řád. Domníváme se, že nejinak tomu je i v případě pozměňovacího návrhu k novele zákona o elektronických komunikacích.

5) Příloha č. 1 k zákonu č. 283/2021 Sb., stavební zákon, v platném znění.

6) § 230 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona, v platném znění.

7) Tento stav je podrobně rozebrán v článku Václava Čady: ČADA, Václav. Rozhodovací procesy s využitím Digitální technické mapy ČR. *Stavebnictví* [online]. 2021(06-07) [cit. 2023-03-15]. Dostupné z: <https://www.casopisstavebnictvi.cz/clanky-rozhodovaci-procesy-s-vyuzitim-digitalni-technicke-mapy-cr.html>

8) Srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 4. 2021, č. j. 55 Co 45/2021-198, dostupný na: 881cdaba-a7c7-4f1d-9c8f-8c6c42de698f (justice.cz).

9) Důvodová zpráva k zákonu č. 47/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 200/1994 Sb., o zeměměřičství a o změně a doplnění některých zákonů souvisejících s jeho zavedením, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, č. 47/2020 Dz. In: *Vláda ČR*.

Novela vyhlášky č. 441/2013 Sb.

Václav Pech

Novela vyhlášky č. 441/2013 Sb. k provedení zákona č. 151/1997 Sb., o oceňování majetku byla zařazena do plánu přípravy vyhlášek ústředními orgány státní správy na rok 2022, tak jak je tomu ostatně každoročně. Vyhláška stanovuje základní ceny, postupy výpočtů, koeficienty, přírážky a srážky pro oceňování pozemků, staveb, trvalých porostů, práva stavby, věcných břemen, újmy a jiných majetkových práv. Vyhláška je každoročně aktualizována z důvodu objektivnosti oceňování nemovitých věcí s ohledem na vývoj cen na trhu s nemovitými věcmi v České republice. Ministerstvo financí, v jehož gesci „oceňovací“ vyhláška je, při aktualizaci základních cen vychází z analytického vyhodnocení údajů o realizovaných cenách nemovitých věcí. Pro aktualizaci základních cen byly použity ceny získané od bankovního sektoru a z jiných zdrojů. Aktualizaci koeficientů změny cen staveb poskytl Český statistický úřad. V novele jsou opět zohledněny opodstatněné a přínosné připomínky vznesené odbornou veřejností.

Aktualizace základních cen vycházela z analytického vyhodnocení údajů o realizovaných cenách nemovitých věcí. Při novele vyhlášky byla využita data získaná z bankovního sektoru a z jiných zdrojů v uplynulém období. Pro aktualizaci koeficientů změn staveb bylo využito údajů získaných Českým statistickým úřadem.

Změn je oproti minulé novele minimum a týkají se převážně příloh. Jediná podstatná připomínka týkající se vlastní vyhlášky je u znění ustanovení § 39b, odst. 1. Do vzorce pro roční užitek oprávněného v Kč za metr z věcného břemene pro podzemní vedení technické infrastruktury se doplňuje další činitel, a to diferenční konstanta D_k , která charakterizuje druh technické infrastruktury, kterou je zatížen pozemek vlastníka. Diferenční konstanta má hodnotu 2 v případě podzemního elektrického vedení v napěťové hladině do 110 kV včetně a hodnotu 1 v případě ostatních podzemních vedení technické infrastruktury. Změnou se upřesňuje dopad všech vlastnických, provozních a dispozičních omezení, která za strpění věcného břemene od dané technické infrastruktury vlastníkově vyplývají. Změna je navržena proto, neboť praxe ukázala, že nedochází k dostatečnému ocenění zatížení zejména vlastníků obecních a městských pozemků, jež jsou příslušnou technickou infrastrukturou zatěžovány. Důsledkem byla skutečnost, že vlastníci nemovitých věcí nebyli ochotni smluvně zřízovat věcná břemena, čímž docházelo k blokadě rozvoje elektrické rozvodné soustavy ČR a zároveň i potřebného rozvoje obcí a měst.

Roční užitek oprávněného v Kč za metr délky z věcného břemene pro podzemní technickou infrastrukturu se dál použije do známého vzorce $CBZ = ruZ \times d \times ku$ pro cenu věcného břemene pro technickou infrastrukturu v Kč určenou zjednodušeným způsobem, kde CBZ je cena věcného břemene, ruZ je roční užitek oprávněného v Kč za metr z věcného břemene pro podzemní technickou infrastrukturu, d je délka vedení technické infrastruktury v metrech a ku již zmíněný koeficient míry užitku a omezení vlastníka nemovité věci pro zjednodušené ocenění věcného břemene pro technickou infrastrukturu, který se určí podle tabulky č. 1 přílohy č. 22a k této vyhlášce, v závislosti na umístění vedení v silničním pozemku nebo pomocném silničním pozemku, a který zohledňuje šíři technické infrastruktury.

Ostatní změny se týkají příloh vyhlášky.

V příloze č. 2 v tabulce č. 1 jsou opět aktualizovány základní ceny za m² stavebního pozemku ve vyjmenované obci, okresu nebo oblasti. Aktualizace vychází z dat a údajů o převodech majetku na trhu získaných od bankovního sektoru, Českého statistického úřadu a z jiných zdrojů.

V příloze č. 4, týkající se základních cen zemědělských pozemků podle bonitovaných půdně ekologických jednotek, došlo k rozšíření o nově zavedené bonitované půdně ekologické jednotky, které poskytlo Ministerstvo zemědělství.

V příloze č. 24 jsou v tabulce č. 1 aktualizovány základní ceny za m³ obestavěného prostoru rodinného domu, rekreační chalupy nebo rekreačního domku, v tabulce č. 1 přílohy č. 25 se aktualizují základní ceny za m³ obestavěného prostoru rekreační chaty nebo zahrádkářské chaty, v tabulce č. 1 přílohy č. 26 jsou aktualizovány základní ceny za m³ obestavěného prostoru garáže, v tabulce č. 1 přílohy č. 27 se aktualizují základní ceny za m² podlahové plochy jednotky bytu. Ve všech případech se jedná o ocenění porovnávacím způsobem. Aktualizace jednotlivých cen byla provedena na základě dat a údajů o převodech nemovitostí na trhu získaných od bankovního sektoru, Českého statistického úřadu a z jiných zdrojů.

V příloze č. 30 byly aktualizovány ceny mýtní výtěže v příslušném obmýti při zakmenění 1,0 podle skupin lesních dřevin. V příloze č. 31 byly upraveny náklady na zajištění kultury podle skupin lesních dřevin. V příloze č. 35 byly aktualizovány ceny lesního porostu pro skupiny dřevin při zakmenění 1,0 k ocenění lesních porostů podle § 45 u zjednodušeného způsobu ocenění. Úpravy cen v uvedených případech byly uskutečněny na základě analýz zpracovaných Ústavem pro hospodářskou úpravu lesů.

V příloze č. 41 jsou aktualizovány hodnoty koeficientů změn cen staveb – K_i (meziroční inflační koeficient nárůstů cen stavebních prací) v členění podle kódů klasifikací CZ-CC, které poskytuje každoročně v hodnotách za 1. pololetí aktuálního roku Český statistický úřad.

Na závěr uvedme, že vyhláška č. 337/2022 Sb., kterou se mění vyhláška č. 441/2013 Sb., k provedení zákona o oceňování majetku, ve znění pozdějších předpisů, nabyla účinnosti dnem 1. ledna 2023.

Návrh nařízení Evropské unie o krátkodobých pronájmech ubytování

David Dvořák

Článek pojednává o návrhu nařízení Evropské unie, kterým mají být online platformám zprostředkovávajícím krátkodobé pronájmy ubytování a poskytovatelům tohoto ubytování uloženy určité informační povinnosti.

K problematice krátkodobých pronájmů obecně

Krátkodobé pronájmy ubytování se v posledním desetiletí staly velmi významnou součástí cestovního ruchu. V rámci EU představují zhruba čtvrtinu celkové nabídky ubytování pro turisty, a to zejména díky rozvoji online platform pro jejich sjednávání.¹⁾ Jedná se o jeden z moderních fenoménů sdílené ekonomiky, který však, jako mnohé obdobné projekty, kromě výhod přináší nejrůznější kontroverze, přičemž dochází také ke komerčnímu zneužívání původní dobré myšlenky.²⁾

Krátkodobé pronájmy čelí kritice z nejrůznějších důvodů. Jsou jimi například nedostatek bytů k dlouhodobým pronájmům a s tím spojený nárůst nájemného, vyliďňování center měst, problémy související s hlukem, nepořádkem a bezpečností vnímané ze strany dlouhodobých nájemců a vlastníků bytů v domech, v nichž jsou některé byty ke krátkodobým pronájmům využívány,³⁾ a nerovné podmínky k podnikání v důsledku nedodržování právních předpisů (týkajících se podnikání, bezpečnosti, daní apod.), které jinak musí standardní ubytovací zařízení respektovat. V neposlední řadě jde také o obtížnou možnost veřejných orgánů získat relevantní informace od ubytovatelů i nadnárodních online platform. Je však také nutno poznamenat, že problémy se vesměs týkají pouze velkoměst, v nichž se koncentruje turistický ruch. V menších městech a jiných oblastech mohou krátkodobé pronájmy plnit spíše pozitivní roli.

Z uvedených důvodů řada evropských i amerických měst, ale rovněž Japonsko, přijalo právní úpravy regulující nejrůznější aspekty krátkodobých pronájmů. Omezení se týkají například časového omezení poskytování ubytování, omezení takového pronájmu pouze na byty, v nichž poskytovatel bydlí či má trvalé bydliště apod. Vyžaduje se také souhlas

1) V tomto směru jsou krátkodobé pronájmy často ztotožňovány s americkou společností Airbnb, založenou v roce 2008. Aktuálně však existuje celá řada platform, mnohé z nich v mimoevropských zemích (např. v Číně).

2) Jde o situaci, kdy místo využití dočasně nevyužívaného vlastního bytu či pokoje v něm jsou celé bytové domy využívány k poskytování krátkodobých pronájmů a dochází tak k obcházení právních předpisů týkajících se této oblasti podnikání.

3) Tento důvod je dle povědomí autora nejčastěji zmiňován v České republice, resp. Praze.

ostatních vlastníků bytů v daném domě.⁴⁾ Česká republika má v tomto směru zatím jednu z nejbenevolentnějších úprav. Dosavadní pokusy o regulaci ze strany hlavního města Prahy nebyly úspěšné. Aktuálně však má tuto oblast v úmyslu upravit Ministerstvo pro místní rozvoj. V roce 2021 také Městský soud v Praze rozhodl, že příjmy z krátkodobých pronájmů ubytování nejsou příjmem z nájmu, ale z podnikání.⁵⁾

Za účelem získávání informací od online platformy novelizovalo Ministerstvo pro místní rozvoj s účinností od 24. 4. 2020 § 10 zákona č. 159/1999 Sb., o některých podmínkách podnikání a o výkonu některých činností v oblasti cestovního ruchu. Toto ustanovení stanoví online platformám povinnost poskytnout na vyžádání obecnímu živnostenskému úřadu informaci o počtu uzavřených smluv o službě cestovního ruchu za období uvedené ve výzvě, celkovou cenu za služby cestovního ruchu za dané období, adresu místa, ve kterém jsou služby cestovního ruchu poskytovány, a označení poskytovatele služby. Vůči online platformám jsou však tyto povinnosti obtížně vymahatelné, protože mnohé platformy se sídlem mimo ČR a často mimo EU se necítí být českým předpisem vázány.

Evropská úprava sdíleného ubytování

S ohledem na výše popsanou situaci vznikla logicky snaha regulovat krátkodobé pronájmy na úrovni EU. Vzhledem k omezeným pravomocem EU a principu subsidiarity pochopitelně nemůže být tato materie upravena komplexně. Evropská komise nakonec v listopadu 2022 zveřejnila návrh **Nařízení Evropského Parlamentu a Rady o shromažďování a sdílení údajů týkajících se služeb v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování** a o změně nařízení (EU) 2018/1724.⁶⁾ Tento návrh má za cíl regulovat požadavky na registraci poskytovatelů krátkodobých pronájmů a povinnosti online platformy poskytovat orgánům členských států vybrané údaje o hostitelích a jejich činnostech.

Dle důvodové zprávy je potřeba právní úpravy vyvolána stále větší regulací krátkodobých pronájmů ubytování na vnitrostátní, regionální či místní úrovni v jednotlivých členských státech, a to zejména ve zmíněných dvou oblastech, tedy požadavky na registraci a na sdílení údajů. Dalším důvodem jsou naopak obtíže veřejných orgánů při získávání relevantních informací, které potřebují k tomu, aby mohly uvedenou oblast efektivně regulovat. Z pohledu Evropské komise pak tyto různé registrační systémy a různíci se právní úpravy vytváří překážky fungování vnitřního trhu, jež má navrhované nařízení za cíl harmonizovanou úpravou odstranit.

Uvedená problematika se také dotýká řady platných předpisů EU, které upravují poskytování služeb, zvláště v elektronické podobě. Jde zejména o nařízení o digitálních službách (2022/2065), směrnici o službách (2006/123/ES) a směrnici o elektronickém ob-

4) Viz např. <https://cs.wikipedia.org/wiki/Airbnb>.

5) Rozsudek sp. zn. 6 Af 20/2020.

6) COM(2022) 571 final, dostupný na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52022PC0571>.

chodu (2000/31/ES). Členské státy dle uvedených předpisů mohou omezovat přístup na trh a volný pohyb služeb jen tehdy, pokud jsou taková opatření opodstatněná naléhavými důvody obecného zájmu a přiměřená. Soudní dvůr Evropské unie již rozhodoval o takové úpravě (povinnosti předchozího povolení) a shledal ji z důvodů směřujících k zajištění dostatečné nabídky bytů určených k dlouhodobému pronájmu za dostupné ceny v některých obcích s mimořádně vysokým tlakem na ceny nájemného za opodstatněnou naléhavým důvodem obecného zájmu a přiměřenou sledovanému cíli.⁷⁾

Obsah návrhu nařízení⁸⁾

Právní regulace krátkodobých pronájmů ubytování je navržena formou nařízení, tedy přímo použitelného předpisu EU. Některá z ustanovení jsou však formulována tak, že členské státy mají povinnost zajistit určité povinnosti; blíží se tak charakterem spíše směrnici. Neobejdou se proto bez vnitrostátní implementace, která bude jejich provedení konkretizovat.

Nařízení stanoví povinnosti jednak poskytovatelům online platform, které slouží ke sjednávání krátkodobých pronájmů ubytování v EU bez ohledu na jejich místo usazení, jednak na samotné hostitele (ubytovatele), kteří tyto krátkodobé pronájmy poskytují.

Jak již bylo uvedeno výše, předmětem úpravy jsou pouze určité registrační a informační povinnosti. Nařízení naopak neupravuje otázky možnosti poskytování krátkodobých pronájmů či jejich omezení, ani stavebně-právní, hygienické, bezpečnostní, daňové a další otázky s nimi související. Taková úprava (např. možnost omezit po vzoru některých měst poskytování krátkodobých nájmu či povinnosti související se zajištěním klidu v domě) bude muset být přijata, pokud k tomu bude politická vůle, na vnitrostátní úrovni.

Službou v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování (*short-term accomodation rental services*) nařízení rozumí krátkodobý pronájem jednotky za úplatu v rámci podnikatelské i nepodnikatelské činnosti. Hostitelem (*host*) je pak fyzická či právnická osoba, která poskytuje nebo hodlá poskytovat službu v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování za úplatu, a to bez ohledu na to, zda jde o podnikatelskou činnost či nikoliv. Za jednotku (*unit*) se považuje zařízené ubytovací zařízení v EU, které je předmětem služby krátkodobých pronájmů, a to mimo hotelů, hostelů, kempů a tábořišť. Hostem (*guest*) je fyzická osoba ubytovaná v jednotce. Online platforma pro krátkodobé pronájmy (*online short-term rental platform*) je definována odkazem na nařízení o digitálních službách jako platforma, která umožňuje hostům uzavírat s hostiteli smlouvy na dálku o poskytování služeb v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování.

7) Rozsudek ze dne 22. 9. 2020 ve spojených věcech C-724/18 a C-727/18 Cali Apartments SCI a HX proti Procureur général près la cour d'appel de Paris a Ville de Paris.

8) Text vychází z kompromisního textu vyjednaného švédským předsednictvím v Radě EU ze dne 20. 2. 2023.

Nařízení vychází ze skutečnosti, že řada členských států již zavedla nějaké režimy registrace hostitelů (ubytovatelů). Návrh tyto režimy neruší, ani nezavádí registraci jako povinnou. Pokud ji však členský stát využívá, pak registrace musí splňovat principy uvedené v čl. 4 nařízení. Zároveň platí, že existence registrace je podmínkou pro možnost získávat od online platformem stanovené údaje.

Registrace musí fungovat na základě prohlášení hostitelů, které může být případně doloženo potřebnými doklady. V rámci registrace musí hostitel formou prohlášení uvést svoje identifikační údaje a dále:

- adresu jednotky,
- druh jednotky,
- zda je nabízena jako součást hlavního nebo vedlejšího bydliště hostitele, nebo k jiným účelům,
- maximální počet nabízených lůžek,
- zda jednotka podléhá povolení k poskytování služeb a zda případně hostitel toto povolení obdržel.

Po jejich předložení musí být jednotce vydáno automaticky a okamžitě registrační číslo, které bude uvedeno v rejstříku. Nesmí být také vyžadována více než jedna registrace.

Nařízení dále stanoví postupy ověření daných údajů ze strany příslušných orgánů členských států. Pokud se ukáže, že předložené údaje jsou nesprávné, resp. pokud existují závažné pochybnosti o pravosti a platnosti údajů, jsou příslušné orgány oprávněny hostitele požádat o doplnění či opravu. V případě nesplnění této povinnosti mohou pozastavit platnost registračních čísel a zároveň nařídit online platformám, aby odstranily jejich nabídky. Pokud nejsou údaje opraveny úmyslně nebo z hrubé nedbalosti, může být registrační číslo odejmuto. Členské státy mají také pravomoc online platformám nařídit odstranění nabídek bez registračního čísla nebo s neplatným registračním číslem.

Co se týká online platform, ty budou povinny uspořádat své online rozhraní tak, aby hostitelé museli uvést, zda se na ně vztahuje princip registrace, a pokud ano, aby byli hostitelé povinni uvádět své registrační číslo jako podmínku nabízení služeb krátkodobých pronájmů. Online platformy musí také provádět pravidelné namátkové kontroly pravdivosti prohlášení a platnosti registračních čísel.

Online platformy budou rovněž mít povinnost předávat členskému státu, v němž se nachází jednotka, prostřednictvím tzv. jednotného digitálního kontaktního místa členského státu (*single digital entry point*) následující údaje (jiné údaje nesmí být od online platform vyžadovány):

- údaje o činnosti jednotky, jimiž se rozumí:
 - počet nocí, na které je jednotka pronajata,
 - počet hostů, kterým byla jednotka pronajata na noc, a
 - země jejich bydliště,

- příslušné registrační číslo,
- podrobnou adresu jednotky a
- URL nabídky.

Předávání těchto informací musí probíhat automatizovaně; výjimky jsou stanoveny pro mikro online platformy.

Předávané údaje jsou k dispozici příslušným orgánům členského státu za účelem kontroly registrace a k provádění pravidel upravujících přístup ke službám v oblasti krátkodobých pronájmů ubytování a zajištění souladu s nimi. Uchovávají se po nezbytnou dobu, nejdéle jeden rok po jejich obdržení. Údaje mohou být sdíleny s orgány, které vypracovávají právní a správní úpravy v dané oblasti, a dále se subjekty provádějícími vědecký výzkum, analytické činnosti nebo vyvíjejícími nové obchodní modely; nesmí však být sdíleny informace identifikující jednotlivé jednotky či hostitele.

Nařízení vyžaduje, aby členské státy stanovily účinné, přiměřené a odrazující sankce pro online platformy mimo jiné za porušení povinností odstranit nabídky hostitelů bez registračního čísla nebo s pozastaveným či odejmutým registračním číslem a za nepředávání stanovených informací.

Nařízení má být použitelné po uplynutí 24 měsíců od vstupu v platnost, aby měly členské státy dostatek prostoru na jeho adaptaci, zejména vytvoření či úpravu svých registračních systémů.

Závěr

Dne 2. března 2023 se členské státy v Radě shodly na znění návrhu, který bude východiskem pro jednání s Evropským parlamentem. Legislativní proces bude tedy ještě pokračovat, přičemž můžeme předpokládat, že dojde k dílčím úpravám návrhu. Přijetí aktu se předpokládá spíše až v druhé polovině letošního roku.

Přestože se jedná o přímo aplikovatelný předpis EU, bude celá řada jeho ustanovení vyžadovat národní implementaci. Jde zejména o vlastní úpravu registru a jednotného digitálního kontaktního místa, otázky sankcí, ale rovněž další související ustanovení týkající se shromažďování informací či vymáhání povinností. V ČR se předpokládá implementace prostřednictvím novely zmíněného zákona č. 159/1999 Sb.

Snahu o regulaci krátkodobých pronájmů ubytování na celoevropské úrovni lze jistě přivítat. Na druhou stranu návrh v podstatě nepřináší online platformám příliš jiné povinnosti, než aktuálně v ČR platí na základě zmíněného § 10 zákona č. 159/1999 Sb., přičemž vymáhání povinností zůstalo na národní úrovni. Můžeme tedy jen doufat, že nadnárodní platformy budou celoevropskou úpravu respektovat více než úpravy národní; samostatnou otázkou je pak účinné vymáhání případně uložených pokut. Pokud nebudou

platformy plnit své povinnosti, pak se členský stát rovněž nedozví, na kterých platformách určitý hostitel nabízí ubytování. Pak bude ale obtížné takovým platformám zaslat příkaz ke stažení nabídek hostitelů při pozastavení či odejmutí registračního čísla. Uvidíme, zda tyto otázky nebudou ještě předmětem úprav při dalším projednávání návrhu.

Z rozhodnutí Nejvyššího soudu ze dne 19. května 2021, sp. zn. 33 Cdo 2869/2020 (odstoupení od smlouvy o dílo z důvodu zvýšení ceny určené odhadem; neplatnost právního jednání)

Cena díla může být ujednána tak, že část bude určena pevnou částkou a část odhadem, a to vše při zachování díla jako celku.

Neplatnost právního jednání, pro které je smluvna písemná forma, učiněného e-mailem bez podpisu jednajících, nemůže namítnout smluvní strana, která tuto neplatnost nedodržením smlouvené písemné formy způsobila (§ 579 odst. 1 o. z.).

Obvodní soud pro Prahu 6 rozsudkem ze dne 13. 2. 2020, č. j. 19 C 123/2017-136, zamítl žalobu, jíž žalobkyně po žalovaném požadovala 596 233 Kč s 8,05% úroky z prodlení od 18. 4. 2017 do zaplacení, a žalovanému přiznal na náhradě nákladů řízení 106 436,40 Kč.

Rozsudkem ze dne 28. 5. 2020, č. j. 58 Co 138/2020-159, Městský soud v Praze potvrdil rozhodnutí soudu prvního stupně a žalobkyni uložil zaplatit žalovanému na náhradě nákladů odvolacího řízení 22 000 Kč. To, k čemu se žalobkyně (zhotovitelka) smluvně zavázala – dodat a instalovat „hydraulický výtah HOV 320 včetně stavebních úprav výtahové šachty dle nabídky V1-02-0116-BU a technické dokumentace“ – představuje jeden celek, tedy dílo ve smyslu § 2587 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů, dále jen „o. z.“). Cenu výtahu sjednanou pevnou částkou – argumentuje dále odvolací soud – nebylo možné zvýšit, a to ani v případě, že jeho pořízení bylo nákladnější, než se původně očekávalo (§ 2620 odst. 1 o. z.). Oznámení o zvýšení ceny se tak vztahovalo k ceně souvisejících stavebních prací, kterou strany určily odhadem (§ 2586 odst. 2, věta první, § 2612 odst. 1 o. z.). Protože odhadní cena stavebních prací byla překročena několikanásobně, tj. podstatně, žalovaný, jemuž „se dosud nedostalo žádného částečného plnění, z něhož by měl prospěch“, odstoupil od smlouvy o dílo oprávněně (§ 2612 odst. 2 o. z.). Následné odstoupení žalobkyně od téže smlouvy již nemělo žádné právní účinky.

Soudy obou stupňů věc posuzovaly poté, co je Nejvyšší soud rozsudkem ze dne 15. 10. 2019, sp. zn. 33 Cdo 989/2019, zavázal právním názorem, podle něhož strany smlouvy cenu předmětu díla neujednaly odkazem na rozpočet, jak předpokládá ustanovení § 2620 odst. 1 o. z. Cena stavebních prací nezbytných pro montáž výtahu byla určena odhadem a odkaz

na „rozpočet stavebních firem,“ tedy subdodavatelů, kteří nejsou stranami smlouvy o dílo, odkazem na položkový rozpočet není.

V dovolání, kterým napadla rozhodnutí odvolacího soudu, žalobkyně předložila dovolacímu přezkumu následující otázky hmotného práva:

- 1) lze přihlížet k oznámení o zvýšení ceny díla, je-li – v rozporu s požadavkem písemné formy právního jednání – učiněno e-mailem bez elektronického podpisu,
- 2) je v projednávané věci oznámené zvýšení ceny podstatným překročením ceny díla určené odhadem, pro něž má objednatel právo od smlouvy odstoupit,
- 3) má objednatel právo odstoupit od smlouvy podle § 2612 odst. 2 o. z., jestliže zhotovitel nesplnil podmínku „oznámení bez zbytečného odkladu, co měl a mohl potřebu zvýšení zjistit“, a
- 4) zda podmíněné odstoupení od smlouvy bez ohledu na to, zda došlo k naplnění odkládací podmínky či nikoliv, způsobí doručením adresátu zánik smlouvy.

Žalovaný dovolacímu soudu sdělil, že se k dovolání vyjádřit nechce, neboť rozhodnutí nalézacích soudů považuje za správné.

Nejvyšší soud věc projednal podle zákona č. 99/1963 Sb., občanského soudního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „o. s. ř.“).

Dovolání je přípustné, protože rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, závisí na vyřešení otázky hmotného práva – odstoupení od smlouvy o dílo z důvodu zvýšení ceny určené odhadem (§ 2612 o. z.) –, která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena.

Nesprávným právním posouzením věci je omyl soudu při aplikaci práva na zjištěný skutkový stav. O mylnou aplikaci se jedná, jestliže soud použil jiný právní předpis, než který měl správně použít, nebo aplikoval sice správný právní předpis, ale nesprávně jej vyložil, popř. jestliže ze skutkových zjištění vyvodil nesprávné právní závěry. Právní posouzení je rovněž nesprávné, není-li úplné, tj. učinil-li soud právní závěr, aniž při jeho utváření zohlednil všechny relevantní skutečnosti.

Podle § 562 odst. 1 o. z. je písemná forma zachována i při právním jednání učiněném elektronickými nebo jinými technickými prostředky umožňujícími zachycení jeho obsahu a určení jednajících osob. Způsobil-li někdo neplatnost právního jednání, nemá právo namítnout neplatnost nebo uplatnit z neplatného právního jednání pro sebe výhodu (§ 579 odst. 1 o. z.).

Podle § 2586 odst. 2, věty první, o. z. je cena díla ujednána dostatečně určitě, je-li dohodnut alespoň způsob jejího určení, anebo je-li určena alespoň odhadem.

Podle § 2612 o. z., zjistí-li zhotovitel po uzavření smlouvy, že cenu určenou odhadem bude třeba podstatně překročit, oznámí to objednateli bez zbytečného odkladu s odůvodněným určením nové ceny; neučiní-li to bez zbytečného odkladu poté, co potřebu zvýšení ceny zjistil, anebo zjistit měl a mohl, nemá právo na zaplacení rozdílu v ceně (odstavec 1).

Objednatel může od smlouvy odstoupit; poměrnou část původně určené ceny zhotoviteli zaplatí, má-li z částečného plnění zhotovitele prospěch. Neodstoupí-li objednatel od smlouvy bez zbytečného odkladu po doručení oznámení o vyšší ceně, platí, že se zvýšením ceny souhlasí (odstavec 2).

Je-li cena ujednána pevnou částkou, nebo odkazem na rozpočet, který je součástí smlouvy nebo byl objednateli sdělen zhotovitelem do uzavření smlouvy, nemůže ani objednatel ani zhotovitel žádat změnu ceny proto, že si dílo vyžádalo jiné úsilí nebo jiné náklady, než bylo předpokládáno (§ 2620 odst. 1 o. z.).

Nastane-li však zcela mimořádná nepředvídatelná okolnost, která dokončení díla podstatně ztěžuje, může soud podle svého uvážení rozhodnout o spravedlivém zvýšení ceny za dílo, anebo o zrušení smlouvy a o tom, jak se strany vypořádají. To neplatí, převzala-li některá ze stran nebezpečí změny okolností, nebo jedná-li se o okolnost, o níž některá ze stran předem prohlásila, že nenastane (§ 2620 odst. 2 o. z.).

Odvolačící soud vyšel z toho, že účastníci poté, co žalobkyně po prohlídce místa určení nabídla žalovanému dodání výtahu do jeho objektu, uzavřeli 4. 4. 2016 smlouvu, jíž se žalobkyně zavázala žalovanému (objednateli) dodat a zabudovat „hydraulický výtah HOV 320 včetně stavebních úprav výtahové šachty dle nabídky V1-02-0116-BU a technické dokumentace.“ Smlouva obsahovala rozsah prací zhotovitelky [vypracování výrobní a projektové dokumentace, výroba technologického celku, doprava předmětu díla na místo montáže, montáž technologického celku výtahu, oživení a seřízení zařízení, provedení zatěžkávací zkoušky a zkoušky po montáži, provedení úřední zkoušky inspektorem AO (TUV-Praha), předání zařízení do užívání včetně proškolení obsluhy, nabídka zajištění servisní činnosti] a ujednání o ceně výtahu ve výši 576 000 Kč. Cenu souvisejících stavebních prací („úprava nástupišť, dozdění čelní stěny vč. začistění dveří, zahlazení stěn šachty, protiolejevý nátěr + práh, úprava horního přejezdu a prohlubně“) strany sjednaly v předpokládané výši 30 000 Kč s tím, že o její konečné výši se dohodnou po právní moci stavebního povolení v dodatku ke smlouvě, a to „na základě rozpočtu stavebních firem.“ Smlouvu účastníci změnili dodatkem z 1. 12. 2016, jímž sjednali cenu výtahu částkou 606 700 Kč; ujednání o ceně souvisejících stavebních prací zůstalo dodatkem nedotčeno. Dne 13. 1. 2017 sdělila žalobkyně písemně žalovanému, že při prohlídce místa realizace zjistila, že z důvodu nedostatečné hloubky prohlubně, v níž měl být výtah umístěn, je třeba navýšit cenu o 102 100 Kč (nový rám kabiny, úprava pístu a prohlubně), tj. celkem na 738 800 Kč, aniž specifikovala, jaká částka se týká pevné ceny výtahu a jaká se vztahuje k souvisejícím stavebním pracím. Se zvýšením ceny o více než 10 % žalovaný nesouhlasil a dopisem doručeným žalobkyni 26. 1. 2017 od smlouvy o dílo odstoupil. Dopisem doručeným žalovanému 6. 4. 2017 žalobkyně odstoupila od smlouvy z důvodu znemožnění závozu výtahu a dokončení jeho montáže.

Dohodnutý předmět díla představoval dodání a instalaci výtahu, s nimiž byly spojeny i související stavební úpravy. Cena díla může být ujednána tak, že část bude určena pevnou částkou a část odhadem, a to vše při zachování díla jako celku. Smluvní strany sjednaly cenu výtahu pevnou částkou (606 700 Kč) a cenu stavebních prací určily odhadem (30 000 Kč).

Oznámení žalobkyně o podstatném překročení ceny se vztahovalo k ceně určené odhadem. Není proto pochyb o tom, že zvýšení ceny stanovené odhadem o 102 100 Kč – několikanásobně převyšující 30 000 Kč – dosahuje intenzity podstatného překročení, které je důvodem pro odstoupení žalovaného od smlouvy (§ 2612 odst. 1, 2 o. z.).

Pro úplnost je třeba dodat, že skutkové okolnosti zjištěné v řízení před soudy obou stupňů vylučují i aplikaci ustanovení § 2620 odst. 2 o. z. umožňující soudu rozhodnout o zvýšení ceny sjednané pevnou částkou. Bylo na žalobkyni – odborné firmě –, aby zaměřila prohluběň v místě instalace výtahu před zpracováním nabídky řádně, neměla se spolehnout jen na údaje zaměřené na třech místech, aniž by si po odkrytí provizorní podlahy ověřila hloubku prohluběně, resp. charakter jejího dna; to učinila až při tzv. přípravné prohlídce před realizací zakázky, kdy již v rozporu s článkem 3.3 smlouvy o dílo předčasně zadala výrobu výtahu. Pokud by postupovala při první prohlídce jako při tzv. přípravné prohlídce, zjistila by hloubku prohluběně, výskyt betonového soklu, což mohla promítnout do cenové nabídky a do podkladů pro zpracování stavební dokumentace, kterou prostřednictvím projektanta zajišťoval žalovaný.

Námítka nedodržení písemné formy jednostranného zvýšení ceny díla e-mailem bez podpisu žalobkyně je nedůvodná. K požadavku písemnosti právního jednání Nejvyšší soud již konstatoval, že „spočívá v tom, že projev vůle jednajícího subjektu zahrnuje všechny podstatné náležitosti zachycené v písemném textu listiny. Písemný projev musí být zároveň podepsán, tj. je platný až po podpisu jednající osoby“ (srov. např. usnesení ze dne 22. 5. 2019, sp. zn. 26 Cdo 1230/2019, nebo rozsudek ze dne 29. 1. 2009, sp. zn. 30 Cdo 1230/2007). Neplatnost právního jednání z 13. 1. 2017 učiněného e-mailem bez podpisu jednající však v souzené věci namítá žalobkyně, tj. smluvní strana, která tuto neplatnost nedodržením smluvené písemné formy způsobila (§ 579 odst. 1 o. z.).

Otázky, které dovolatelka formulovala pod bodem 3) a 4), přípustnost dovolání nejsou s to založit. Na řešení první z nich odvolací soud své rozhodnutí nevystavěl (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18. 7. 2013, sen. zn. 29 NSČR 53/2013, ze dne 27. 4. 2015, sp. zn. 32 Cdo 5034/2014, ze dne 31. 8. 2015, sp. zn. 32 Cdo 2894/2015, a ze dne 29. 9. 2015, sp. zn. 32 Cdo 3570/2015) a druhou spojila s vlastní skutkovou verzí odlišnou od toho, z čeho při svém právním posouzení vycházel odvolací soud. Zjišťuje-li soud obsah smlouvy, tj. činí-li z obsahu smlouvy zjištění o tom, co bylo jejími účastníky ujednáno, a to i pomocí výkladu projevu vůle ve smyslu § 555 a násl. o. z., dospívá ke skutkovým zjištěním. O aplikaci práva na zjištěný skutkový stav (tedy o právní posouzení) jde teprve tehdy, dovozuje-li z právního jednání konkrétní práva a povinnosti účastníků právního vztahu (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21. 10. 1999, sp. zn. 2 Cdon 1548/97, uveřejněný ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek 10/2000 pod č. 73, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 10. 2001, sp. zn. 20 Cdo 2900/99). Výše uvedený závěr lze aplikovat i na výklad jednostranného právního jednání (odstoupení od smlouvy).

Lze uzavřít, že otázku, pro niž bylo dovolání připuštěno, vyřešil odvolací soud ve shodě s tím, co je uvedeno shora; Nejvyšší soud proto dovolání žalobkyně zamítl (§ 243d odst. 1 písm. a/ o. s. ř.).

Zápis z 88. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 9. 2. 2023

Zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo zahájil a řídil JUDR. Emil Flegel.

Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 10 A 131/2021 z 10. 11. 2022 – k umístování staveb do stabilizovaného území dle ÚPD hl. m. Prahy a srovnávání záměru s charakterem území

Podle názoru městského soudu je bez zásadního významu, kdy a za jakých okolností byly do oblasti umístěny a v ní pak povoleny jiné záměry. Podstatné a v souladu s územním plánem je totiž nyní to, aby se umístěním záměru dotvářela urbanistická struktura a aby toto umístění nepředstavovalo takovou rozsáhlou stavební činnost tak, aby se např. s tímto záměrem lokalita zásadně změnila.

Podle soudu nelze automaticky dovozovat, že pokud je např. v oblasti s hustější zástavbou a vyšší podlažností přípustně umístěn záměr o určitých parametrech, bude záměr v obdobných parametrech bez dalšího přípustně umístitelný do jiné části této stabilizované plochy např. s řídkší zástavbou.

Městský soud posoudil to, jak parametry záměru snesou srovnání se stávajícím charakterem stabilizované lokality a zda by realizace záměru představovala ve výsledku „rozsáhlou stavební činnost“.

Pražské stavební předpisy v § 21–§ 23 vymezují pravidla pro umístování staveb z pohledu tzv. stavební a uliční čáry. Podle § 21 odst. 1 PSP se způsob zástavby stavebních bloků a prostorový vztah zástavby k veřejným prostranstvím zpravidla vymezuje stavební čarou. Ta může být trojího typu: uzavřená, otevřená a volná [§ 21 odst. 3 písm. a) – c) PSP]. Nejsou-li tyto čáry vymezeny územním či regulačním plánem, platí, že uliční čára se dle § 22 odst. 1 vymezuje v návaznosti na to, zda jsou v území uliční prostranství, stavební čára ve stabilizovaném území se odvozuje z územní studie nebo z převažujícího charakteru zástavby a jejího vztahu k veřejným prostranstvím; nelze-li stavební čáru jednoznačně odvodit, považuje se za stavební čáru volnou [§ 23 odst. 3 písm. a) PSP]. Podle § 23 odst. 1

se prostor mezi uliční a stavební čarou zpravidla zahradně upravuje nebo využívá pro činnosti související s navazujícím veřejným prostranstvím, a to v souladu s jeho charakterem (odst. 1). V tomto prostoru lze umísťovat pouze stavby, které tvoří součást zahradní úpravy a úpravy parteru, podzemní stavby, stavby připojení na technickou a dopravní infrastrukturu a části staveb podle § 24.

Podle § 25 odst. 1 PSP se výškové uspořádání definuje stanovením výškových hladin podle odstavce 2, určením závazné maximální a minimální regulované výšky budov nebo stanovením minimálního a maximálního počtu podlaží. Podle § 26 PSP se stavby umísťují v souladu s výškovou regulací stanovenou podle § 25. Není-li výšková regulace stanovena územním nebo regulačním plánem, platí, že: a) ve stabilizovaném území se odvozují výškové hladiny z územní studie nebo v případě hladin I–VII [podle § 25 odst. 2 písm. a) až g)] z charakteru okolní zástavby s přihlédnutím k výškám uvedeným v územně analytických podkladech.

Odůvodnění k § 26 PSP uvádí, že „rozsah území, ze kterého se výškové hladiny odvozují, musí odpovídat charakteru a velikosti záměru. Pro doplňování jednotlivých staveb do stávající zástavby postačí zpravidla odvodit výšku z délky uliční fronty bloku. Při umísťování větších záměrů je nezbytné vztáhnout odvození k území o velikosti více bloků a ve specifických případech stanovit různé hladiny pro různé části záměru adekvátně k charakteru zástavby, na kterou navazuje.“

Dotváření stabilizované plochy by podle názoru soudu mělo spočívat v tom, že se na plochu v oblasti má umístit stavba s parametry odpovídajícími charakteru okolí. Tj. tato stavba by se neměla stát novou dominantou prostoru. Pokud má záměr přinést větší zastavěnost plochy v kombinaci s navrhovanou výškou a ustupující podlažností, realizace záměru by v těchto parametrech znamenala vytvoření dominanty rozsáhlou stavební činností v oblasti.

Byla podána informace k problematice zrušení PSP ve vazbě na nový Metropolitní plán hl. města Prahy

Podle některých právních názorů je návrh na zrušení tzv. pražských stavebních předpisů formou zákona v rozporu s Ústavou, neboť se tím porušuje princip dělby moci.

Novým stavebním zákonem by měly být zrušeny všechny prováděcí právní předpisy, které byly vydány na základě stávajícího stavebního zákona, tedy nejen tzv. pražské stavební předpisy, ale rovněž vyhláška č. 501/2006 Sb., o obecných požadavcích na využívání území, a vyhláška č. 268/2009 Sb., o technických požadavcích na stavby, což jsou celostátní vyhlášky, které se svým obsahem do značné míry překrývají s tzv. pražskými stavebními předpisy. Pokud by mělo platit, že není ústavně konformní zrušit novým stavebním zákonem tzv. pražské stavební předpisy, nebylo by ve stejné logice ústavně konformní rušit ani jiné prováděcí právní předpisy vydané na základě stávajícího stavebního zákona. Rušení podzákonných právních předpisů v souvislosti s nabytím účinnosti nové zákonné úpravy je naopak zcela běžná legislativní praxe vycházející i z Legislativních pravidel vlády, viz zejm. jejich ustanovení čl. 52 odst. 2 písm. b).

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 11. 2022, č. j. 10 As 343/2021 – k aplikaci ust. § 129 odst. 8 SZ

Pode ust. § 129 odst. 8 stavebního zákona platí, že „*Pokud je třeba nařídít obnovení předcházejícího stavu stavby, u které byly bez stavebního povolení nebo ohlášení stavebnímu úřadu anebo v rozporu s ním provedeny stavební úpravy spočívající v odstranění některé části stavby, postupuje stavební úřad podle odstavců 2 a 3 přiměřeně.*“

Tento institut stavebního zákona – obnovení předcházejícího stavu stavby – byl do právní úpravy zaveden s účinností od 1. 1. 2007, předchozí právní úprava jej neznala. Jde o postup v případech, kdy byla nepovoleně odstraněna část stavby.

NSS odkázal na závěry rozsudku NSS ze dne 8. 11. 2007, č. j. 6 As 67/2006-79, podle nichž: „*S ohledem na obsah kasační námitky Nejvyšší správní soud musí vyzdvihnout skutečnost, že intencí řízení o odstranění stavby ve smyslu § 88 stavebního zákona je, jak vyplývá z výše uvedeného, skutečně pouze odstranění stavby, která byla vybudována bez stavebního povolení či ohlášení. Jde svým způsobem o sankční mechanismus, který má restituční účinky (ve smyslu zásady restitutio in integrum) pouze potud, že odstraňuje protiprávní stav nastolený neoprávněnou stavbou. Nejde tedy o nástroj, jímž by byl či měl být restituován integrální stav existující „v souvislosti“ se stavem, kdy neoprávněná stavba ještě neexistovala. Jinak řečeno, stěžovatelův požadavek na to, aby stavební úřad do svého výroku o odstranění stavby, případně do podmínek rozhodnutí, pojal povinnost vlastníka stavby učinit další opatření, která učiní stavbu užitelnou, jde v tomto smyslu nad rámec účelu řízení o odstranění stavby. Nehledě na to, že z povinnosti odstranit stavbu na základě rozhodnutí o odstranění stavby implicitně vyplývá povinnost obnovit poslední známý kolaudovaný (užívaný) stav – jak výslovně konstatoval i Městský soud v Praze, tento stav přitom spočíval v existenci přívodu vody do výlevky v hale.*“

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 12. 2022, č. j. 10 As 76/2021-49 – k aplikaci ust. § 22 vyhl. č. 501/2006 Sb.

Stavební úřad ve společném řízení povolil stavbu bytového domu. Účastnice řízení (sousedka) namítla porušení § 22 vyhl. č. 501/2006 Sb. – nedostatečnou šířku komunikace pro umístění bytového domu.

Stavební úřad dovodil, že požadavek šířky komunikace dle § 22 vyhl. č. 501/2006 Sb. platí jen u nové parcelace území. Ve stávajícím zastavěném území se tento požadavek neuplatní. Jeho uplatnění by totiž prakticky vylučovalo zástavbu území (jde o území s historicky úzkými komunikacemi).

NSS souhlasí s názorem stavebních úřadů a KS, že § 22 vyhl. č. 501/2006 Sb. se neuplatní pro umístování staveb v území, kde šířka komunikace je již historicky dána. Účelem § 22 je regulace pouze veřejného prostranství. Nestanoví, co se má/nemá dít na stavebních pozemcích v okolí veřejného prostranství.

Ust. § 22 neupravuje podmínky pro umístování staveb na pozemcích, ale podmínky pro samotné pozemky. Uvedené NSS dovozuje ze systematiky vyhl. č. 501/2006 Sb., kde § 22 je součástí části III., hlavy I. nazvané „Požadavky na vymezení a využívání pozemků“ (bod 12 judikátu).

Ust. § 22 nestanoví podmínku pro umístování staveb na přilehlých pozemcích. Limity pro stavbu jsou primárně stanoveny územním plánem, a nikoliv šíří existující komunikace.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 12. 2022, č. j. 2 As 83/2021-23 – k výkladu pojmu stavba § 2 odst. 3 SZ ve vztahu k pojmu zastavěná plocha pozemku dle § 2 odst. 7 SZ

Stavební úřad zamítl žádost stavebníka o dodatečné povolené zpevněné plochy ze zámkové dlažby. Dovodil, že plocha je stavbou, která vyžadovala minimálně územní souhlas. S názorem stavebního úřadu se ztotožnil odvolací orgán. Stavebník namítal, že zpevněná plocha není stavbou dle SZ, neboť za stavbu se považuje pouze věc, která má obvodovou, svislou a střešní konstrukci. Uvedl, že zpevněná plocha žádnou z vyjmenovaných konstrukcí § 2 odst. 7 SZ nemá, proto nemůže být stavbou dle SZ.

NSS má za prokázané, že zámková dlažba vznikla stavební a montážní technologií. Jde o stavbu. Nejde o terénní úpravu. Názor (výklad) žalobce je v rozporu se systematickým výkladem SZ. Pojem stavba dle § 2 odst. 3 SZ nelze vykládat v souladu s definicí zastavěné plochy stavby dle § 2 odst. 7 SZ. Platí, že ne každá stavba musí mít nezbytně zastavěnou plochu. Je celá řada staveb podle SZ, která nemá zastavěnou plochu, přesto jsou stavbou ve smyslu SZ, jestliže splní definici stavby dle SZ.

Rozsah staveb je vymezen zastavěnou plochou vždy pouze tehdy, pokud se jedná o stavbu s podlažímí, resp. stavby definované určitou výškou (§ 103 a § 104 SZ), zatímco jiné stavby buď rozlohu definovanou nemají – např. § 103 odst. 1 písm. e) body 4, 5, 6, 7, 8 SZ nebo mají rozlohu definovanou výměrou či objemem, nikoliv zastavěnou plochou – § 103 odst. 1 písm. e) body 11, 12, 13 nebo 17 SZ.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 1. 2023, č. j. 5 As 391/2021-28 – občanskoprávní námitky jako překážky dodatečného povolení

Stavebník bez povolení a souhlasu vlastníka odstranil část sousední stavby (krovu). Krov přesahoval na pozemek stavebníka. Odstranění části krovů žalobců (sousedů), která přesahovala nad pozemek stavebníků, není nepřiměřeným zásahem do práv sousedů. Dle NSS je podstatné, že styk střech obou budov byl ošetřen tak, aby do budov nezatékalo. Obě střechy zůstaly funkční.

NSS konstatoval, že úřady nerezignovaly na ochranu vlastnických práv žalobců, ale dospěly k závěru, že odstranění části krovu RD žalobců nemusí mít nutně za následek, že stavba – nepovolená stavební úprava nebude dodatečně povolena.

V průběhu řízení o dodatečném povolení stavební úřad postupoval v souladu s § 114 odst. 3, § 129 odst. 2 SZ, když vyhodnotil námitku žalobců jako námitku občanskoprávní vlastnickou. Umožnil žalobcům chránit svá práva u civilního soudu. Žalobci této možnosti nevyužili, na soud se neobrátili. NSS uzavřel, že pokud stavebníci způsobili škodu, mají sousedé (žalobci) právo domáhat se její náhrady v civilním řízení.

Rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 57 A 7/2022 z 24. 11. 2022 – k střetu a vážení veřejných zájmů na OZE a památkové péče

Podle soudu nelze tedy bez dalšího například uzavřít, že stavba fotovoltaické elektrárny bude vždy zcela automaticky převažovat nad ochranou památkové zóny a naopak. Pokaždé bude záležet na konkrétní situaci a konkrétním poměru „benefitu“ realizovaného záměru pro jeden veřejný zájem (např. ochranu životního prostředí) proti „újmě“ veřejnému zájmu jinému (ochraně architektonického dědictví). Využívání výroby energie z obnovitelných zdrojů lze za současného stavu odborného poznání označit za zájem veřejný, a to i přes nejruznější negativní důsledky, které stavba fotovoltaické elektrárny s sebou může nést.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 1. 2023, č. j. 4 As 344/2020 – k zachování platnosti územního rozhodnutí s více soubory staveb při podání žádosti o stavební povolení

Nejvyšší správní soud se však touto otázkou zabýval ve své judikatuře opakovaně, byť na půdorysu právní úpravy obsažené v zákoně č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon). V rozsudku ze dne 29. 6. 2017, č. j. 8 As 112/2016-60, Nejvyšší správní soud řešil situaci, kdy na základě územního rozhodnutí byly v době jeho omezené časové platnosti stavebním povolením pravomocně povoleny pouze některé vedlejší stavby ze souboru staveb, konkrétně dešťová kanalizace, zpevněné plochy a opěrné zdi. Ty souvisely se stavbou hlavní, tedy výrobní a skladovací halou, k jejíž stavbě nebyla ve lhůtě platnosti územního rozhodnutí podána úplná žádost o stavební povolení podle § 93 odst. 4 stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012. Přestože stavebník pokročil do fáze stavebního řízení pouze ohledně několika vedlejších staveb, považoval Nejvyšší správní soud v daném případě pro nepozbytí platnosti celého územního rozhodnutí za dostačující funkční, prostorovou a časovou souvislost již povolených vedlejších staveb se stavbou hlavní, neboť stavby vedlejší podmiňovaly provedení stavby hlavní. Neshledal proto rozumné důvody, pro které by mělo být vyvoláno nové územní řízení o umístění stavby výrobní a skladovací haly. V uvedeném rozsudku Nejvyšší správní soud taktéž vyslovil, že *„pojem ‚soubor staveb‘ sice stavební zákon nedefinuje, jedná se však o ustálený výraz označující více staveb vzájemně funkčně a prostorově souvisejících, v nichž lze rozlišit, stavbu hlavní a vedlejší či doplňkovou. Stavby vedlejší či doplňkové stavbě hlavní slouží, doplňují ji a zabezpečují její funkčnost [POTĚŠIL, L., ROZTOČIL, A., HRUŠOVÁ, K., LA-CHMANN. Stavební zákon – online komentář. 4. aktualizace. Praha: C. H. Beck, 4/2015].“* Z tohoto rozsudku následně vyšel například i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 2. 2018, č. j. 9 As 430/2017-101, který se shodně jako rozsudek ve věci sp. zn. 8 As 112/2016 týkal výkladu a aplikace stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2012.

Přestože se tato judikatura vztahuje k novější právní úpravě obsažené ve stavebním zákoně v jeho znění účinném do 31. 12. 2012, odlišnosti, které tato úprava oproti § 40 odst. 1 a 3 starého stavebního zákona obsahuje, nejsou pro posouzení nynějšího případu významné (§ 93 odst. 4 stavebního zákona ve znění do 31. 12. 2012 zní: *Územní rozhodnutí pozbývá platnosti, nebyla-li ve lhůtě platnosti podána úplná žádost o stavební povolení, ohlášení nebo jiné obdobné rozhodnutí podle tohoto zákona nebo zvláštních právních předpisů, nebylo-li započato s využitím území pro stanovený účel, nebo bylo-li stavební nebo jiné povolovací řízení zůstaveno anebo byla-li podaná žádost zamítnuta po lhůtě platnosti územního rozhodnutí — důraz přidán soudem*). Je zřejmé, že zachování platnosti územního rozhodnutí po uplynutí dvou let od právní moci územního rozhodnutí, je jak podle starého stavebního zákona, tak i stavebního zákona ve znění účinném do 31. 12. 2012 (k němuž se vztahuje zmíněná judikatura) spojeno s určitou právní skutečností, kterou je v obou případech podání (úplně) žádosti o vydání stavebního povolení či obdobného rozhodnutí, popř. započatí využití území, v době platnosti tohoto územního rozhodnutí.

Z právě uvedeného je tudíž nepochybné, že závěry judikatury týkající se výkladu § 93 odst. 4 stavebního zákona (ve znění účinném do 31. 12. 2012) lze použít i v nynějším případě, v němž jde o výklad a aplikaci obdobného § 40 odst. 1 a 3 starého stavebního zákona.

Judikatura dovodila, že za určitých okolností (v případě souboru staveb) postačuje pro nepozbytí platnosti územního rozhodnutí vydání stavebního povolení pro některé vedlejší stavby (viz shora citovaný rozsudek č. j. 8 As 112/2018-60). Tím spíše by pro zachování platnosti územního rozhodnutí pro některé ze souboru umístovaných staveb postačovalo vydání stavebního povolení pro stavbu hlavní.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 1. 2023, č. j. 3 As 260/2020 – k povaze lhůty podle § 129 odst. 2 SZ

Dle shora citovaného znění posuzovaného ustanovení „*pokud stavebník nebo vlastník stavby požádá ve stanovené lhůtě o její dodatečné povolení, stavební úřad přeruší řízení o odstranění stavby a vede řízení o podané žádosti*“. Pokud tedy stavebník ve stanovené lhůtě 30 dnů požádá stavební úřad o dodatečné povolení stavby, stavební úřad na základě ustanovení § 129 odst. 2 stavebního zákona (i) přeruší řízení o odstranění stavby a zároveň (ii) vede řízení o dodatečném povolení stavby. Důsledkem včasné žádosti o dodatečné povolení stavby je tak nejen povinnost správního orgánu přerušit řízení o odstranění stavby, nýbrž i právo na vedení samotného řízení o jejím dodatečném povolení. Naopak, pokud stavebník uvedenou lhůtu nedodrží, bude muset nést negativní následek v podobě ztráty práva na vedení řízení o dodatečném povolení stavby.

Samotná možnost požádat o dodatečné povolení stavby představuje pro stavebníka či vlastníka stavby výhodu v situaci, kdy porušil zákon a realizoval stavbu bez příslušných veřejnoprávních aktů, anebo v rozporu s nimi. Tuto možnost nápravy nadto doplňují výše zmiňované instituty správního řádu. Všechny uvedené procesní prostředky ovšem předpokládají aktivitu stavebníka, jak správně poukazují žalobkyně. Pokud stavebník o doda-

tečné povolení stavby požádá, následně ale nedodá požadované podklady ani nezvolí jiný procesní postup, který by v jeho konkrétní situaci byl vhodný, nelze jeho aktivitu hodnotit jako dostatečnou, neboť proces uvedení právního stavu do souladu se stavem faktickým nemůže být omezen pouze pokračování na jednorázovou aktivitu v podobě podání žádosti. Stavebník se nemůže spoléhat ani na to, že bude-li v řízení o první žádosti nečinný, zhojí stávající situaci prostřednictvím případných dalších opakovaných žádostí.

Nejvyšší správní soud proto stanovil, že v případě lhůty 30 dnů, stanovené v § 129 odst. 2 stavebního zákona, se jedná o procesní lhůtu propadnou. Pokud na základě včas podané žádosti o dodatečné povolení stavby stavební úřad (i) přeruší řízení o odstranění stavby a (ii) vede řízení o podané žádosti, negativními konsekvencemi nedodržení této lhůty je *a contrario* postup, kdy stavební úřad řízení o odstranění stavby nepřeruší a řízení o dodatečném povolení stavby nevede.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 11. 2022, č. j. 4 As 436/2021 – k vypořádání námitek proti závazným stanoviskům dle § 149 SŘ

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 8. 2020, č. j. 5 As 26/2020-43, platí, že i prostou reprodukcí závazného stanoviska lze považovat za dostatečné vypořádání námitek uplatněných v opravném prostředku proti prvostupňovému správnímu rozhodnutí. Pokud by nadto odvolací správní orgán námitky směřující proti obsahu závazného stanoviska sám věcně posoudil, zatížil by řízení o opravném prostředku podstatnou vadou (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011 Sb. NSS). Bylo tedy zcela nadbytečné, aby žalovaný v žalobou napadeném rozhodnutí sám zaujímal vlastní stanovisko k námitkám směřujícím proti obsahu nesouhlasného závazného stanoviska orgánu územního plánování, přestože vydával rozhodnutí ve věci samé. Z uvedeného tak vyplývá, že rozhodnutí žalovaného není nepřezkoumatelné, pokud v jeho odůvodnění odkázal na závěry potvrzujícího nesouhlasného závazného stanoviska.

Přesto samozřejmě musí potvrzující závazné stanovisko reagovat přezkoumatelným způsobem na odvolací námitky směřující proti potvrzovanému závaznému stanovisku (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 9. 2019, č. j. 9 As 140/2019-22). Zákonnost závazného stanoviska následně přezkoumávají v plné míře správní soudy v řízení o žalobě proti na něm založenému rozhodnutí správního orgánu (srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS). K pravidlům přezkumu závazného stanoviska Nejvyšší správní soud dále odkazuje na svou ustálenou judikaturu (viz např. rozsudky ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, ze dne 17. 12. 2008, č. j. 1 As 68/2008-126, č. 1786/2009 Sb. NSS, ze dne 17. 3. 2017, č. j. 2 As 230/2016-65, ze dne 22. 1. 2004, č. j. 5 As 47/2003-48, či ze dne 12. 5. 2016, č. j. 5 As 155/2015-35, č. 3444/2016 Sb. NSS).

Namítli-li stěžovatelé, že uvedené závěry měly být správně obsaženy již v odůvodnění prvostupňového správního rozhodnutí, Nejvyšší správní soud vzhledem k výše uvedenému konstatuje, že citované podstatné důvody nepřijímatelnosti přístavby stěžovatelů vyplývají

již z odůvodnění nesouhlasných závazných stanovisek orgánů státní správy lesa. Pokud správní orgán I. stupně postupoval v souladu s § 149 odst. 3 správního řádu, tj. neprováděl v této souvislosti další dokazování a odkázal na jeho závěry, nelze takovému postupu ničeho vytknout. Vzhledem k výše uvedenému tak Nejvyšší správní soud uzavírá, že součástí nesouhlasných závazných stanovisek orgánů státní správy lesa byly přezkoumatelné a přesvědčivé důvody nepřijatelnosti přístavby stěžovatelů z hlediska ochrany předmětného lesního pozemku a plnění funkcí lesa.

Rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 24 Cdo 1291/2020 z 28. 6. 2021 – k zjištění obvyklé ceny vyvlastňovaného pozemku

Zjištění obvyklé ceny vyvlastňovaného pozemku nebo stavby je vázáno na jejich skutečný stav ke dni podání žádosti o vyvlastnění, přičemž se nepřihlíží k jejich zhodnocení nebo znehodnocení v souvislosti s navrženým účelem vyvlastnění. Ze zjišťování skutečného stavu vyvlastňovaných pozemků se však vymykají úvahy o tom, pro jaké účely by byly pozemky územně plánovací dokumentací určeny, pokud by nebyly určeny pro realizaci veřejného zájmu. V důsledku takové úvahy by docházelo k ocenění pozemků na základě jejich hypotetického stavu, a nikoli na základě jejich skutečného stavu, jak vyžaduje zákon. Takovéto hypotetické určování stavu pozemků by nepředstavovalo ani aplikaci pravidla o nepřihlížení ke znehodnocení pozemku v souvislosti s účelem vyvlastnění. Skutečnost, zda u vyvlastňovaných pozemků existovala reálná možnost jejich budoucího zhodnocení změnou územně plánovací dokumentace (pokud by nebyly vyčleněny pro potřeby realizace veřejného zájmu), se promítne do zjišťování jejich obvyklé ceny tak, že i tento spekulativní aspekt (ohledně jejich možného budoucího zhodnocení) nesouvisí s účelem vyvlastnění (jak bylo dovozeno v projednávané věci), je jedním z faktorů spoluvytvářejících jejich obvyklou cenu, který je zapotřebí reflektovat při výběru porovnávacího materiálu, na základě něhož znalec zjišťuje obvyklou cenu vyvlastňovaných pozemků. Od tohoto aspektu, ačkoli je ke dni žádosti o vyvlastnění z důvodu určení pozemku pro realizaci veřejného zájmu již zřejmé, že k budoucímu zhodnocení pozemků nedojde, nelze odhlédnout s ohledem na zákaz přihlížení ke znehodnocení v souvislosti s účelem vyvlastnění, jak již bylo vyloženo výše. Tímto způsobem bude zjištěna obvyklá cena pozemků ke dni podání žádosti o vyvlastnění založená na skutečném stavu pozemků, která zároveň bude odpovídat majetkové újmě vyvlastňovaných, jenž v zásadě umožní vyvlastňovaným podle místních podmínek obstarání obdobné věci v rozhodném čase, a rovněž bude respektovat zákaz přihlížení ke zhodnocení či znehodnocení vyvlastňované nemovitosti v souvislosti s účelem vyvlastnění.

Rozsudek Nejvyššího soudu č. j. 25 Cdo 1080/2022 z 14. 9. 2022 – odpovědnost za škodu vzniklou zřícením budovy

Podle soudu u objektivní odpovědnosti za škodu stanovenou zvláště zákonem (§ 2895 o. z.), do které spadá i odpovědnost vlastníka stavby při zřícení budovy nebo odloučení její části v důsledku vady budovy nebo nedostatečného udržování budovy (§ 2938 o. z.), je třeba v případě absence explicitních přechodných ustanovení vyjít z pravidla, že zpětná (retroaktivní) účinnost takové právní úpravy je vyloučena. Pro posouzení objektivní odpovědnosti

za škodu stanovenou zvlášť zákonem je tak rozhodná právní úprava účinná v okamžiku škodní události. Došlo-li v posuzované věci ke zřízení schodiště dne 4. 5. 2018, je věc nutno po právní stránce posuzovat podle příslušných ustanovení zákona č. 89/2012 Sb.

Odpovědnost vlastníka stavby při jejím zřízení nebo odloučení její části v důsledku vady budovy nebo nedostatečného udržování budovy (§ 2938 o. z.) vychází z ústavního principu, že vlastnictví zavazuje a vlastník je povinen dbát na stav věci ve svém vlastnictví. Pasivně legitimován je ve sporu vždy vlastník, a to i tehdy, užíval-li budovu v době vzniku škody či předtím někdo jiný. Vlastník odpovídá za to, že údržba jeho stavby je prováděna řádně tak, aby nedocházelo ke škodám na straně třetích osob v důsledku zřízení stavby a také za nesprávnou či nevhodnou činnost třetích osob zmocněných vlastníkem k údržbě stavby, i kdyby vycházely z pokynů odborníků nebo byly odborníky.

Jedná se o objektivní odpovědnost (bez ohledu na přímé porušení právní povinnosti a na zavinění), a to dokonce bez možnosti liberace (tzv. absolutní odpovědnost). Vzhledem k dikci § 2938 o. z. však okolnost vady či nedostatečné údržby musí ve sporu tvrdit a prokazovat poškozený, neboť jde o zákonem stanovený znak skutkové podstaty. Protože předpokladem vzniku povinnosti nahradit újmu podle § 2938 o. z. je, že ke zřízení nebo odloučení došlo v důsledku vady budovy nebo v důsledku nedostatečného udržování budovy, musí být následek adekvátním ve vztahu k příčině. Zkoumat je třeba věcnou stránku – zda byla budova postavena nebo udržována způsobem, který odpovídá požadavkům na její odolnost a bezpečnost při zohlednění všech předvídatelných okolností. V zásadě nezáleží na tom, jak došlo k rozdělení nebo uvolnění – zda s vnějším podnětem nebo bez něj. Vnější vlivy mohou pocházet přímo od vlastníka budovy, mohou spočívat v jednání třetí osoby, nebo může jít o klimatické vlivy – bouře, záplavy, zemětřesení apod. Důležité však je, aby vada budovy nebo její nedostatečné udržování bylo podstatnou adekvátní příčinou škodné události, tedy aby následkem vady či nedostatečné údržby nastala situace, ve které může přistoupení nějaké zvláštní, spouštěcí okolnosti (např. jednání třetí osoby) vést ke škodné události. Vada nebo nedostatečná údržba tak nemusí být jedinou příčinou škodní události. Z výše uvedeného vyplývá, že povinnost k náhradě újmy nevzniká, pokud ke škodné události vedla např. výlučně mimořádná přírodní katastrofa, se kterou nemohlo být za daných okolností počítáno.

Dále byla diskutovaná jednotlivá témata:

- a) Možnost podávání elektronických žádostí na stavební úřady včetně podávání PD v elektronické podobě od 1. 1. 2023.
- b) Přípravy Ministerstva vnitra k rozšíření kapacit datových schránek na 1 GB.
- c) Novelizace nového stavebního zákona.

Navrhuje se zejména přechod ze Specializovaného a odvolacího stavebního úřadu na Doprávní a energetický stavební úřad. Ministerstvo dopravy bude nadřízeným správním orgánem Doprávního a energetického stavebního úřadu, není-li jeho nadřízeným správním orgánem Ministerstvo průmyslu a obchodu.

Zápis z 89. zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo ze dne 23. 3. 2023

Zasedání Sekce územního rozhodování a stavebního řádu České společnosti pro stavební právo zahájil a řídil JUDR. Emil Flegel.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 10 As 92/2022-86 z 15. 3. 2023 – k návrhu na zrušení části opatření obecné povahy – Aktualizace č. 1 Zásad územního rozvoje Jihomoravského kraje

Stěžovatelé namítali množství kasačních námitek, mj. také údajně nedostatečné vypořádání připomínek stěžovatelů v průběhu pořizování sporné aktualizace zásad územního rozvoje. Stěžovatelé též nesouhlasí s tím, že připomínky nevypořádal odpůrce jmenovitě, tedy individuálně každou jednotlivou připomínku.

K otázce správnosti procesního postupu odpůrce (společné vypořádání typových námitek en bloc) je třeba upozornit na použitelnou právní úpravu. Podle § 39 odst. 2 stavebního zákona mohou podat námítky proti návrhu zásad územního rozvoje jen dotčené obce, oprávněný investor a zástupce veřejnosti. Námítky s odůvodněním a vymezením dotčeného území lze uplatnit do 7 dnů ode dne veřejného projednání. Kdokoli jiný může ve stejné lhůtě uplatnit k návrhu a vyhodnocení připomínky (podle § 42 odst. 4 stavebního zákona se citované pravidlo § 39 uplatní též na aktualizaci zásad územního rozvoje). Stěžovatelé nemohli podat námítky (nejsou obcemi, oprávněným investorem ani zástupcem veřejnosti), proto ve shodě s § 39 odst. 2 ve spojení s § 42 odst. 4 stavebního zákona včas a řádně uplatnili připomínky.

Do budoucna si NSS vyhrazuje možnost vyzvat autory podobných kasačních stížností, aby kasační stížnost zkrátili a odstranili nadbytečnosti a opakování, to vše proto, aby kasační stížnost nabyla podoby, jaká se od kvalifikovaného advokátního zastoupení dá v normálním případě očekávat.

Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2329/21 z 31. 1. 2023 – k poučovací povinnosti soudu v řízení o zrušení OOP

Byl-li podle soudu účastník řízení aktivně legitimován k podání návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části podle § 101a a násl. zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů, a formuloval-li přitom petit svého návrhu obecně bez omezení pouze na některé své konkrétní pozemky, je soud povinen navrhovatele před zamítnutím návrhu ve vztahu k části jeho pozemků dotčených předmětným regulativem územního plánu, poučit o hrozícím neúspěchu v řízení.

Dospěje-li soud v řízení o návrhu na zrušení opatření obecné povahy nebo jeho části k závěru, že navrhovatelem napadený regulativ územního plánu vykračuje ze zákonného rámce charakteru regulativů, které lze zahrnout do územního plánu, tato nezákonnost nutně dopadá i na ostatní pozemky ve vlastnictví navrhovatele regulované příslušnou částí územního plánu, byť k nim nebyl v návrhu konkrétně rozveden dopad nezákonného regulativu do právní sféry navrhovatele. Za předpokladu, že tyto pozemky lze podřadit pod petit, kterým je soud vázán, nelze ve vztahu k nim návrh bez dalšího zamítnout.

Zákaz vydávání překvapivých soudních rozhodnutí je nedílnou součástí práva na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod, a platí tudíž nejen v civilním soudním řízení, ale i ve správním soudnictví.

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 5. 9. 2022, č. j. 55 A 35/2022-91 – k podrobnosti ÚP v rozporu s § 43 SZ

Regulativ v podobě maximálního počtu bytových jednotek v rodinném domě překračuje svojí podrobností rámec pro obsah územního plánu stanovený v § 43 odst. 1 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu, a příloze č. 7 vyhlášky č. 500/2006 Sb., o územně analytických podkladech, územně plánovací dokumentaci a o způsobu evidence územně plánovací činnosti.

Prvky regulačního plánu smí být obsaženy v územním plánu pouze tehdy, jestliže zastupitelstvo obce rozhodlo při rozhodování o pořízení územního plánu či schválení jeho zadání, že územní plán bude obsahovat takové prvky (§ 43 odst. 3 zákona č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu). Nesplnění této formální podmínky nelze překlenout.

Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 2329/21 z 31. 1. 2023 – k náhradě škody způsobené postupem autorizovaného inspektora

Nezákonným rozhodnutím měl být certifikát autorizovaného inspektora vydaný ve zkráceném stavebním řízení, na jehož základě byla v blízkosti nemovitostí ve vlastnictví stěžovatelů realizována stavba. Nesprávný úřední postup spatřovali v porušení povinnosti správních orgánů vydat rozhodnutí o určení právního vztahu, že právo stavby nevzniklo.

Ústavní soud se neztotožnil s názorem obecných soudů, že za nesprávný postup autorizovaného inspektora odpovídá sám autorizovaný inspektor a poškození se mají domáhat náhrady škody u něj. Dle Ústavního soudu tento názor je v rozporu s čl. 36 LZPS. Ústavní soud posuzoval postup autorizovaného inspektora ve znění stavebního zákona do 31. 12. 2012. Ústavní soud dovedl, že i právní úprava stavebního zákona do 31. 12. 2012 poskytovala stavebním úřadům kontrolní mechanismy, jak vydání certifikátu zabránit např. tím, že měl záměr vyloučit z posuzování autorizovaného inspektora.

Soudy měly posuzovat nárok stěžovatelů jako nárok na náhradu škody za nesprávný úřední postup příslušného stavebního úřadu. A to i přesto, že bylo/je povinností autorizovaného inspektora mít pojištění odpovědnosti za škodu.

Stavební úřad pochybil, když připustil možnost provedení stavby podle certifikátu, jenž nesplňoval podmínky pro jeho vydání (a proto na něj nelze hledět jako na rozhodnutí správních orgánů). Nemovitosti stěžovatelů se nacházejí v takové blízkosti stavby, že nelze vyloučit vliv stavby např. na způsob jejich užívání, a tím i přímé dotčení vlastnických práv stěžovatelů. Ti se tak měli stát účastníky stavebního řízení, ale autorizovaný inspektor jim svým postupem znemožnil se ke stavbě vyjádřit. Stavební úřad toto pochybení autorizovaného inspektora nenapravil, přestože takovou možnost měl.

Stavební úřad jednoznačně spadá mezi státní orgány, za škodu jimiž způsobenou odpovídá stát podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti státu za škodu. Žaloba stěžovatelů na náhradu nemajetkové újmy směřující proti státu měla být obecnými soudy posuzována z hlediska možného nesprávného úředního postupu příslušného stavebního úřadu. Obecné soudy nejsou vázány právním posouzením žalobců, ale toliko skutkovým stavem (tvrzeními o tomto stavu). Odpovědnost státu nevylučuje podle názoru Ústavního soudu ani znění § 146 odst. 2 věty první stavebního zákona, který stanovuje, že autorizovaný inspektor odpovídá za škodu způsobenou jeho činností. Toto ustanovení se totiž primárně týká vztahu mezi autorizovaným inspektorem a stavebníkem. Stejně tak stát nemůže eliminovat právo na náhradu škody ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny tím, že stanoví povinnost autorizovaného inspektora uzavřít pojištění odpovědnosti za škodu (§ 146 odst. 2 věta druhá stavebního zákona).

Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2023 č. j. 51 A 39/2022 – k nároku stavebníka na přerušení řízení o dodatečném povolení stavby kvůli změně ÚPD

Územní plán platný v době rozhodování správních orgánů řadil pozemek funkčně mezi nezastavitelné plochy zemědělské půdy. V průběhu řízení před stavebním úřadem přitom vyšlo najevo, že je projednáván návrh nového územního plánu.

V judikatuře správních soudů převažuje názor, že přerušovat řízení (ať již o rádném či o dodatečném povolení stavby) na žádost stavebníka kvůli probíhajícímu procesu pořizování nového územního plánu lze jen zcela výjimečně, a to zejména v případě, pokud je proces přijímání nového územního plánu v pokročilé fázi (srov. rozsudky NSS ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015-32, a ze dne 30. 4. 2020, č. j. 6 As 171/2019-37, odst. 16–17, a Krajského soudu v Brně ze dne 31. 1. 2019, č. j. 62 A 163/2017-76, č. 3889/2019 Sb. NSS, odst. 14, a ze dne 29. 4. 2021, č. j. 30 A 29/2019-56, odst. 21). Přerušování řízení o dodatečném povolení stavby má v takovém případě zabránit tomu, aby stavební úřad následně musel naříditi odstranění stavby, u které má v krátké době v důsledku vydání nového územního plánu odpadnout překážka bránící jejímu dodatečnému povolení. Takový postup lze odůvodnit zásadou racionálního výkonu veřejné správy a zásadou hospodárnosti, tj. šetření nákladů státu i účastníků řízení (srov. § 6 odst. 2 správního řádu). Jak však výstižně upozornil NSS

v rozsudku ze dne 2. 12. 2015, č. j. 3 As 35/2015-32, „nelze stanovit jednoznačné obecnější pravidlo, na základě kterého by bylo možno přesně určit, jak má postupovat stavební úřad [...], pokud současně probíhá proces pořizování nové územně plánovací dokumentace dopadající též na lokalitu, kde se dodatečně povolovaná stavba nachází. V tomto ohledu bude vždy nutno přihlídnout ke konkrétním okolnostem dané věci, přičemž zcela zásadní význam pro postup stavebního úřadu musí mít především rozlišení jednotlivých fází procesu, v níž se příprava (změny) územního plánu nachází. Jiný postup bude na místě tehdy, pokud byl například podán toliko návrh (podnět) na změnu územního plánu, a jiný tehdy, pokud již projednaný a upravený návrh změny územního plánu byl předložen k rozhodnutí zastupitelstvu příslušné obce. V takové situaci by již nepochybně bylo možno uvažovat o využití institutu přerušení řízení a vyčkání výsledku řízení o územním plánu.“

Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové č. j. 30 A 60/2022-27 ze dne 18. 1. 2023 – ke střetu zájmu na realizaci obnovitelného zdroje energie (OZE) a zájmů památkové péče

Za shrnující a zobecňující tyto jednotlivé úvahy a přílehlavé považuje krajský soud závěry obsažené v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 8. 2009, č. j. 7 As 43/2009-52, které reflektovaly i obsah nálezu Ústavního soudu ze dne 26. 4. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 21/04, publikovaného pod č. 240/2005 Sb. Z nich vyjímá krajský soud následující: „*To tedy znamená, že správní orgán musí při rozhodování na úseku památkové ochrany vždy pečlivě vážit, zda omezení vlastnického práva, kterým je i závazné stanovení, jakým způsobem vlastník nemovitosti nacházející se na území památkové rezervace smí, či naopak nesmí, tuto nemovitost opravit, upravit či přebudovat, je proporcionální veřejnému zájmu na zachování památkové hodnoty dané lokality. Zájem na památkové ochraně je totiž jen jedním z více zájmů veřejných a soukromých, které se střetávají, a tedy si vzájemně konkurují, v případech stavebních zásahů do nemovitostí. Vedle zájmu na památkové ochraně dané nemovitosti zde stojí také zcela legitimní zájem vlastníka nemovitosti na jejím ekonomicky udržitelném a dlouhodobě životaschopném využití, jakož i veřejný zájem na účelném uspořádání měst, v nichž se památková rezervace nachází, z hledisek např. dostupnosti různých služeb, dopravní obslužnosti, přiměřeného pohodlí a obvyklých civilizačních vymožeností obytných budov a jiných aspektů vytvářejících komfortní životní podmínky. Památková ochrana tedy nesmí volit extrémní řešení nezohledňující v potřebné míře i jiné konkurující legitimní zájmy, práva či hodnoty, a musí usilovat o co nejmenší omezení vlastnických práv dotčených vlastníků nemovitostí, která ještě vedou k dosažení cíle této ochrany.*“

Problematika střetu základních práv a svobod s jinými ústavně chráněnými hodnotami – veřejnými statky. Na jedné straně stojí soukromé právo, konkrétně vlastnické právo k domu (čl. 11 Listiny a čl. 1 Dodatkového protokolu k Úmluvě) a z něj plynoucí právo tento dům užívat dle svých představ a potřeb. Na druhé straně stojí ústavní ochrana kulturního bohatství ve smyslu ochrany veřejného statku (čl. 34 odst. 2 Listiny). Posouzení této kolize je výsledkem aplikace zásady proporcionality, jejímž nutným komponentem je i maxima plynoucí z čl. 4 odst. 4 Listiny, dle níž i v případě omezení základních práv a svobod plynoucích z priority s nimi v kolizi se ocitajícího veřejného statku musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 318/2021 z 9. 3. 2023 – legitimní očekávání a kontinuita stanovisek DOSS, ust. § 4 odst. 4 SZ

Souhlas s určitým záměrem, který dotčené orgány vyslovily v procesu územního plánování, nelze pominout v pozdějším povolování. Podle zásady kontinuity závazných stanovisek a legitimního očekávání jsou dotčené orgány státní správy (DOSS) vázány svými stanovisky vydaným v dřívějších etapách, které lze změnit jen při změně poměrů v území.

Kontinuita závazných stanovisek znamená, že dotčené orgány jsou vázány svým stanoviskem vydaným v předchozích etapách a měnit jej mohou zpravidla jen při změně poměrů na posuzovaném území. Podle judikatury lze za změnu poměrů považovat jen objektivní skutečnost; bez ní správní orgán nemůže své stanovisko zpřísnit jen proto, že později změnil názor. Pokud se ovšem složky životního prostředí promění, lze vydat taková navazující závazná stanoviska, jejichž závěr se liší od stanoviska původního (rozsudky tohoto soudu ze dne 24. 10. 2013, č. j. 2 As 40/2013-32, ze dne 27. 1. 2021, č. j. 7 As 222/2019-45, odst. 30–32, nebo ze dne 29. 6. 2022, č. j. 7 As 75/2022-52). V uvedených rozsudcích souhlasily dotčené orgány při přípravě územního plánu s tím, že v určité lokalitě bude průmyslový areál, pískovna či plocha pro bydlení. Následně v územním řízení s uvedenými záměry nesouhlasily a chtěly zabránit vynětí pozemků ze zemědělského půdního fondu. Soud konstatoval, že tento postup porušuje kontinuitu závazných stanovisek vyjádřenou v § 4 odst. 4 stavebního zákona, jakož i zásadu legitimního očekávání.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2023, č. j. 2 As 283/2021-34 – opakovaná žádost o dodatečné povolení stavby a přerušení řízení o jejím odstranění

Pokud jednou stavební úřad žádost o dodatečné povolení stavby projednal a následně ji zamítl, není jeho povinností ani povinností odvolacího orgánu, na základě opakované žádosti přerušit řízení o odstranění stavby.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 2. 2023, č. j. 5 As 173/2022-38 – k § 3 odst. 1 SZ – výklad pojmu údržba stavby

Pojem údržba stavby: Zachování původního materiálu a identického vzhledu není podmínkou, kterou by bylo nutno naplnit, aby podle právního řádu bylo možno hovořit o identické stavbě. Prodlužování užitelnosti stavby je definičním znakem udržovacích prací. Je tedy patrné, že při pravidelném udržování a obměňování opotřebovaného materiálu lze zachovat z pohledu práva stejnou stavbu i poté, co je značná část stavebního materiálu nahrazena novým.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 11. 2022, č. j. 8 As 29/2021-36 – k lhůtě pro podání žádosti o zrušení vyvlastnění

Ustanovení § 26 odst. 1 zákona č. 184/2006 Sb., o odnětí nebo omezení vlastnického práva k pozemku nebo ke stavbě, ani žádné jiné ustanovení tohoto či jiného zákona nestanoví jakoukoli lhůtu (či skutečnost), která by časově omezovala právo vyvlastňovaného podat žádost o zruše-

ní vyvlastnění. Je-li naplněna alespoň jedna podmínka (kvalifikovaná skutečnost) stanovená v § 26 odst. 1 téhož zákona a vyvlastňovaný podá bezvadnou žádost, nemá vyvlastňovací úřad žádné správní uvážení stran svého rozhodnutí a musí rozhodnout o zrušení vyvlastnění. Použití této přísné právní úpravy by však bylo možné odepřít v případech, kdy by žádost o zrušení vyvlastnění byla podána v rozporu s její podstatou, smyslem a účelem (šlo by o zneužití práva).

Metodika instalací tzv. wallboxů = dobíjecí stanice

Cílem metodiky je shrnout pravidla pro instalaci a provoz běžných dobíjecích stanic („wallbox“) s výkonem do 22 kW v bytových domech s více byty s různými vlastníky, ve kterých existuje:

- a) společenství vlastníků jednotek podle § 9 zákona č. 72/1994 Sb., kterým se upravují některé spoluvlastnické vztahy k budovám a některé vlastnické vztahy k bytům a nebytovým prostorům a doplňují některé zákony, nebo
- b) společenství vlastníků podle § 1194 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník

a to pro následující tři nejčastější situace:

- a) wallbox je umístěn ve společných částech domu (wallbox je u parkovacího stání v garážích domu; kdy parkovací místo je určeno pro výlučné užívání vlastníkem konkrétní jednotky v bytovém domě),
- b) wallbox je umístěn v samostatné jednotce zapsané v katastru (wallbox je v garáži patřící konkrétnímu vlastníkovu) umístěné v domě, a
- c) wallbox je umístěn jako dobíjecí stanice vně domu u parkovacího stání na přilehlém pozemku ve společném vlastnictví (wallbox je u společného parkovacího místa nebo u parkovacího místa určeného pro výlučné užívání vlastníkem konkrétní jednotky).

<https://www.mpo.cz/cz/prumysl/zpracovatelsky-prumysl/metodika-pro-instalace-wallboxu-v-pripade-spolecenstvi-vlastniku-jednotek---273098/>

Byla podána informace k právnímu stanovisku týkajícímu se ústavnosti některých ustanovení novely zákona č. 283/2021 Sb. ve vztahu k PSP.

Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 10 č. j. 9 C 174/2020 z 5. 10. 2022 – odstranění stavby v režimu ust. § 1042 OZ

Dále byla diskutovaná jednotlivá témata:

- a) Rozsudek NSS č. j. 8 As 98/2020.
- b) Rozsudek Městského soudu v Praze č. j. 11A 84/2022 – extenzivní výklad účastenství v územním řízení.
- c) Přezkum podle ust. § 149 odst. 8 SŘ.

Trvá apel na příspěvky do Bulletinu.

STAVEBNÍ PRÁVO BULLETIN

Číslo 1/2023

Ročník: XXVII.

Vychází 4x ročně.

ISSN 1211-6386 SP; MK ČR E 7219

STAVEBNÍ PRÁVO

BULLETIN

ZAKONY ■ ANALYZY ■ STUDIE ■ NÁZORY

Vydavatel: Česká společnost pro stavební právo s odbornou garancí Ministerstva pro místní rozvoj a Ministerstva průmyslu a obchodu nám. Curieových 901/7, Staré Město, 110 00 Praha 1
IČO: 47606827

Redakční rada:

Mgr. David Dvořák, LL.M., Ph.D.

Ing. Zdeňka Fialová

JUDr. Emil Flegel

Mgr. Pavel Herman

Ing. Karel Horejš

Mgr. Jana Janečková

JUDr. Lukáš Klee, Ph.D., LL.M., MBA

Mgr. Jana Macháčková

JUDr. Jan Mareček (předseda)

prof. JUDr. Karel Marek, CSc.

Ing. Marcela Pavlová

prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.

Ing. Petr Serafín

JUDr. Pavla Schódelbauerová

JUDr. Ing. Josef Staša, CSc.

Mgr. Martin Studnička

doc. JUDr. Ivanka Štenglová, CSc.

Ing. Jitka Víchová

JUDr. Zdeňka Vobrátilová

Ing. Roman Vodný, Ph.D.

Ing. arch. Václav Vondrášek

Redakce:

Šéfredaktorka: Mgr. Tamara Blatová: t.blatova@gmail.com; tel.: 723 027 485

Nabídky článků, inzerce.

Ing. arch. Hana Bártová: hana.bartova.praha11@seznam.cz; tel.: 731 628 107

Objednávky, předplatné.

Kontaktní adresa:

Česká společnost pro stavební právo, Václavské nám. 31, 110 00 Praha 1

Sazba a tisk:

GRAFEX-AGENCY, s. r. o.

Helceletova 16, 602 00 Brno

Místo vydání: Praha

Náklad: 650 výtisků

Toto číslo vyšlo 5. dubna 2023

POKYNY PRO AUTORY

Nabídka rukopisů

Redakce přijímá požadavky spolu se zaslánými články na e-mailové adrese bulletin@spolstavprav.cz nebo na adresách členů redakce: hana.bartova.praha1@seznam.cz; t.blatova@gmail.com.

Zaslaný průvodní dopis musí obsahovat plné jméno, adresu pro doručování a kontaktní údaje (e-mailová adresa, telefonní číslo a číslo bankovního účtu pro zaslání honoráře).

Formální požadavky

Rozsah textu by měl činit cca 3–10 stran A4 textového editoru MS WORD, nedohodne-li se autor s redakcí jinak. Za každým textem příspěvku musí být uvedeno jméno autora a seznam použitých zdrojů. Za původnost příspěvku odpovídá autor.

Vzor citací

KŮHN, Zdeněk, Tomáš KOCOUREK a kol. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. 1104 s. ISBN 978-80-7598-479-1.

Zákon č. 183/2006 Sb., o územním plánování a stavebním řádu (stavební zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 12. 3. 2020].

Autorizace

V případě, že se autor nevyjádří do pěti dnů od odeslání žádosti o autorizaci textu, považuje redakce text za odsouhlasený a zveřejní jej s případnými redakčními úpravami.



The Czech Architectural and Construction Law Society